

ESPAÑA, PAÍS DE INMIGRACIÓN

EVOLUCIÓN POLÍTICA ENTRE EUROPEIZACIÓN
E INTERESES NACIONALES

Axel Kreienbrink



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

Axel Kreienbrink

ESPAÑA, PAÍS DE INMIGRACIÓN

**EVOLUCIÓN POLÍTICA ENTRE EUROPEIZACIÓN
E INTERESES NACIONALES**

Todos los derechos reservados. Este libro no podrá, total o parcialmente, ser objeto de cualquier modalidad de reproducción o transmisión electrónica o mecánica, inclusive el sistema de repografía, grabación o cualquier otra forma de almacenaje de información, sin la autorización escrita previamente dada por el Editor.

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>

Publicado originalmente en alemán en 2004 por IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation con el título: «Einwanderungsland Spanien. Migrations politik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen»

Traducción: Isabel Moreno Salamaña



© Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid
Correo electrónico: sgpublic@mtin.es
Internet: <http://www.mtin.es>

ISBN: 978-84-8417-314-4
NIPO: 201-08-065-2
Depósito legal: M-54722-2008

Imprime: Artesa, s.l.

PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Este libro es la traducción de un trabajo publicado en Alemania en 2004 con el título "Einwanderungsland Spanien - Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen". En vista de la vertiginosa evolución de la inmigración en España en los últimos años y de las transformaciones que ha ocasionado, es lógico preguntarse el motivo de su actual publicación en España y, además, en un estado de la investigación que tiene ya algunos años. Pero el objetivo de este estudio no es la situación más reciente, ya que se trata más bien de un análisis histórico y político de la transformación de España en país de inmigración y de la configuración de la política española de inmigración en los años ochenta y noventa. A pesar de la proliferación de textos relacionados con todas las posibles facetas de la realidad de la inmigración en España en los últimos años, no se ha escrito mucho sobre este tema. Por ello, este estudio sigue conservando su justificación como análisis histórico. La traducción recoge básicamente el texto original con la única introducción de pequeños cambios y correcciones.

La publicación de este libro no habría sido posible sin el interés y el apoyo de la Subdirectora General de Ordenación Normativa e Informes, Rosa Isabel Rodríguez Varona (Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior), que lo ha integrado en el programa editorial del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Tampoco habría sido posible sin la colaboración del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales de la Embajada de España en Berlín, Julián Aguirre Muñoz de Morales, quien ha revisado esta excelente y versada traducción, elaborada por Isabel Moreno Salamaña. Para todos mi más sincero agradecimiento.

Nuremberg, septiembre 2008

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
1. DE PAÍS DE EMIGRACIÓN A PAÍS DE INMIGRACIÓN	37
1.1. América Latina y Europa: transformación de la emigración	37
1.2. Política de emigración entre la dictadura y la democracia	45
1.2.1. La retórica de la Hispanidad y los intereses económicos: la política de emigración durante el franquismo.....	45
1.2.2. Política de emigración sin emigración durante la democracia	56
1.3. Panorama de la inmigración a finales del siglo XX	61
2. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN ESPAÑOLA	75
2.1. De la equiparación a la restricción: la evolución del régimen de extranjería en España	76
2.2. La atención a la “situación geográfica”: los extranjeros en la Constitución Española de 1978	85
2.2.1. Derechos y libertades de los extranjeros (arts.13,1 y 13,2) .	85
2.2.2. La introducción del derecho de asilo (art.13,4).....	93
2.3. ¿Solidaridad o seguridad?: hacia la Ley de Asilo de 1984	99
2.3.1. “Asilo para todos los perseguidos políticos”: fallidos intentos de la oposición	100
2.3.2. Derecho de petición: la Ley 5/1984 del Gobierno socialista sobre el Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado.....	105
2.4. La Ley de Extranjería de 1985: entre la seguridad jurídica de los extranjeros y los extranjeros como riesgo para la seguridad	111
2.4.1. Inmigrantes o extranjeros: primeras propuestas en el contexto de las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Europea.....	112

2.4.2. Restricciones hasta la inconstitucionalidad: la Ley de Extranjería del Gobierno socialista (LO 7/1985)	119
2.4.3. La Ley de Extranjería: ¿requisito para la adhesión a la CE? ..	132
2.4.4. Problemas inmediatos de la implementación de la Ley: Ceuta y Melilla	138
2.5. El "período transitorio" hacia la formulación de un programa para la política de inmigración	143
2.5.1. Críticas a la implementación de la Ley de Extranjería: demanda de reformas	144
2.5.2. El marco comunitario: política de inmigración europea hasta principios de los noventa	152
2.5.3. Las "líneas básicas de la política de extranjería" y la proposición no de ley de 1991: el programa de continuación	156

3. CONCRETIZACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA 165

3.1. Prevención y disuasión de la inmigración ilegal e irregular	166
3.1.1. Política de visados: atención a los intereses de la política exterior	167
3.1.2. Contención del cruce ilegal de las fronteras: seguridad fronteriza y acuerdos de readmisión	179
3.1.3. Expulsiones: un instrumento poco efectivo contra la irregularidad	194
3.2. Política de inmigración y empleo entre la admisión restrictiva y la regularización constante	207
3.2.1. Desempleo e inmigración: circunstancias y condiciones del empleo de extranjeros	208
3.2.2. Se repite la excepción: la regularización de trabajadores irregulares	218
3.2.3. Un instrumento de control ineficaz: la política de contingentes	227
3.3. Más estabilidad jurídica y más programas especiales: la evolución de la política de integración	242
3.3.1. La seguridad del estatus de residencia como fundamento de la integración	246

3.3.2. Entre el control de la inmigración y el derecho a la convivencia familiar: la ampliación de las posibilidades de reagrupación familiar	250
3.3.3. Por el confuso camino hacia una mayor integración: de los programas específicos al "Plan para la integración social de los inmigrantes"	260
3.4. La incorporación de la política de asilo a la gestión de la inmigración	271
3.4.1. Incremento de poco alcance: la evolución de la solicitud de asilo en España	272
3.4.2. "Por el camino de la armonización": la política de asilo de la Comunidad Europea	276
3.4.3. La reforma de la Ley española de Asilo y Refugiados como parte de la armonización europea.....	284
3.4.4. Precisión y éxitos a medio plazo: las consecuencias de la reforma	300
3.5. La reorganización de la administración migratoria y la política de cooperación para el desarrollo: dos aspectos complementarios	304
3.5.1. De la administración de la emigración a la diferenciación de la administración migratoria.....	305
3.5.2. La cooperación para el desarrollo como tercer pilar de la política de inmigración: un derecho retórico incumplido..	317

4. DOS LEYES DE FIN DE SIGLO: ¿REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN? **335**

4.1. Hacia una mayor integración: la reforma de la Ley de Extranjería en el Congreso de los Diputados (1998/1999).....	336
4.1.1. Crece la concienciación sobre la necesidad de reformas: las primeras iniciativas parlamentarias	336
4.1.2. De una amplia igualdad a nuevas restricciones: propuestas y contrapropuestas de los grupos parlamentarios.....	341
4.1.3. Sí a la integración... también de "irregulares": el consenso político sobre la nueva Ley de Extranjería (LO 4/2000)	352
4.1.4. El fin del consenso: la Cumbre Europea de Tampere y la inesperada oposición del Gobierno a la reforma	362

4.2. La exhaustiva reformulación de la política de inmigración por parte del Gobierno conservador en el año 2000.....	374
4.2.1. Sí a la integración... sólo para inmigrantes “regulares”: la “contrarreforma” de la Ley de Extranjería (LO 8/2000) – más restricciones y fortalecimiento del Ministerio del Interior	377
4.2.2. Continuidad y transformación: el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y de la Inmigración (GRECO)	386
CONCLUSIÓN: FACTORES INCIDENTES EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACIÓN.....	393
ABREVIATURAS.....	411
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	417

INTRODUCCIÓN

Objeto de este estudio

En la historia de los procesos migratorios en Europa¹, el papel de España como país de inmigración sigue siendo relativamente actual. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se restableció en primer lugar la emigración tradicional a América Latina, una emigración que se había interrumpido y que se basaba en relaciones centenarias (de origen colonial). Este destino de la emigración no cambió hasta los años sesenta, cuando en el marco de la reconstrucción económica en el norte y el oeste de Europa se inició la contratación de trabajadores extranjeros, convirtiéndose entonces España en uno de los países de origen de los solicitados *Gastarbeiter* o trabajadores invitados. La suspensión de la contratación de trabajadores como consecuencia de la crisis energética y económica de 1973/74 ocasionó un drástico descenso de la emigración, que pasó a concentrarse sobre todo en la reagrupación familiar, mientras que a su vez se puso en marcha un amplio movimiento migratorio de retorno. Paralelamente comenzó a aumentar la población extranjera en el país, tratándose en las primeras fases de un numeroso contingente de europeos del norte y del oeste de Europa que buscaban un lugar de residencia (después de jubilarse) bajo el clima meridional. Con la transformación de los movimientos migratorios en Europa hacia una intensificación de las migraciones en dirección Sur-Norte procedentes de países del "tercer mundo", y tras la desaparición del "telón de acero" también de Europa Oriental, a partir de la segunda mitad de los años ochenta fue formándose lentamente una inmigración de personas procedentes en su mayor parte del espacio extraeuropeo en busca de oportunidades laborales. Este movimiento se mantuvo de forma continuada, de modo que a principios de este nuevo siglo la cifra de extranjeros registrados en España se había quintuplicado en un período de quince años hasta más de un millón.

¹ Véase una visión general en Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000.

El nuevo atractivo de este antiguo país de emigración tiene que ver con transformaciones fundamentales. Tras casi cuatro décadas de dictadura autoritaria, España se convirtió en una democracia parlamentaria². Un país que al morir Franco en 1975 estaba aún "proscrito" al margen de Europa, fue capaz de adherirse diez años más tarde a la Comunidad Europea. Mientras que durante la dictadura la afinidad con Europa era considerada todavía una crítica del sistema, que expresaba el anhelo por alcanzar tanto la democracia como la apertura política y las libertades sociales, se conectaron a esta adhesión las expectativas de superación del pasado y del retraso social y económico³. La incorporación a la Comunidad Europea contribuyó fundamentalmente a modernizar la sociedad y a impulsar la economía española, que desde entonces ha podido demostrar un crecimiento bastante continuado. El objetivo, sobre todo del Gobierno socialista (1982-1996), era la equiparación a todos los niveles con el resto de Estados comunitarios. Con la creación del mercado común sin controles en las fronteras interiores, España se convirtió en una importante frontera exterior de la CE, lo que supuso la obligación de respetar en los controles de acceso a su territorio también la postura del resto de países miembros por lo que respecta a la inmigración. De este modo, debido a las transformaciones de los movimientos migratorios, España no sólo tuvo que elaborar sus propios reglamentos políticos y jurídicos, sino que al mismo tiempo se vio involucrada en la configuración de la política comunitaria de inmigración.

Desde este punto de vista, este libro se ocupa de la evolución de la política migratoria del Estado español en las décadas de los ochenta y noventa. Indaga qué influjos, intereses y factores subyacentes a la política interior, exterior o europea fueron importantes en la formulación de esta política, qué normativas nacieron de ella y qué resultados la hicieron madurar. Siguiendo las líneas de la evolución histórica, analiza cómo surgieron y se perfeccionaron conceptualmente los argumentos de la política de inmigración en España, prestando una especial atención a las tensiones que pueden originarse entre la prosecución de intereses nacionales y el cumplimiento de las exigencias europeas. Así pues, este estudio llena un vacío existente hasta ahora en la investigación, pues a pesar de que en el debate sobre la evolución de la política de inmigración en Europa existe un interés por España condicionado a su expuesta ubicación como frontera exterior de la UE y a la creciente inmigración de los últimos años, y aunque también se recurre a la situación española con fines comparativos con respec-

² Véase una visión general en Walther L. Bernecker, *Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg*, 3ª ed. rev. y ampl., München 1997. Javier Tusell, *Historia de España en el siglo XX – IV. La transición democrática y el gobierno socialista*, Madrid 1999.

³ Peter Frey, *Spanien und Europa. Die spanischen Intellektuellen und die Europäische Integration*, Bonn 1988, págs. 69-71. Gerlinde Freia Niehus, *Außenpolitik im Wandel. Die Außenpolitik Spaniens von der Diktatur Francos zur parlamentarischen Demokratie*, (Editionen der Iberoamericana, Reihe III, Monographien und Aufsätze, 29), Frankfurt am Main 1989, pág. 648 sig. Michael P. Marks, *The Formation of European Policy in post-Franco Spain: The Role of Ideas, Interests, and Knowledge*, Aldershot 1997, pág. 78.

to a los nuevos países miembros de la UE, hasta la fecha no se ha analizado explícitamente la propia evolución en España. Si bien es cierto que en el transcurso de los últimos años ha aumentado a un ritmo vertiginoso la cantidad de estudios sobre inmigración, integración y asilo en España, la evolución política se ha tratado sólo marginalmente. Por consiguiente, este libro constituye una aportación a la discusión sobre los retos actuales con respecto a la configuración de una política de inmigración europea común, pues sólo comprendiendo las posiciones de cada uno de los Estados miembros y sus motivaciones se podrá desarrollar esta política a nivel europeo como algo más que una mera "coalición de defensa"⁴.

Al analizar la política de inmigración del Estado español, hay que definir en primer lugar qué se entiende realmente por Estado y por política de inmigración. Dentro de las distintas posibilidades de definición, el Estado se entiende aquí como el sistema político-administrativo compuesto por una serie de instituciones como son el Gobierno, el Parlamento, la Justicia y la Administración⁵. Observando a los diversos agentes del Estado es posible analizar cómo ha evolucionado la toma de decisiones para no entenderlas como obra de un Estado casi monolítico. Este estudio se concentra sobre todo en el papel del Gobierno y del Parlamento. Mientras que a mediados de los ochenta, en base a las experiencias de diferentes Estados europeos, Hammar defendía la tesis de que debido a la actitud reservada "de la política" eran principalmente decisiones de tipo administrativo las que determinaban el trato con la inmigración y con los inmigrantes⁶, a partir de entonces, al aumentar la importancia de los intereses de la política electoral frente a la mera deferencia por los grupos de interés, el *policy making* se ha ido desplazando de forma progresiva del nivel administrativo al nivel político público⁷, de modo que es necesario dar prioridad al análisis del Gobierno y del Parlamento. El Gobierno como poder ejecutivo es la instancia central que presenta principalmente los proyectos de ley, aprueba decretos y determina asimismo las relaciones políticas con Estados extranjeros. El Parlamento, como poder legislativo, aprueba las leyes y controla el trabajo del Gobierno. Se implica a otros agentes dentro del Estado, como por ejemplo el Tribunal Constitucional, en tanto en cuanto su actuación pueda influir en las decisiones del Gobierno o del Parlamento. La política migratoria comprende en este estudio sobre todo el ámbito de la inmigración y del asilo, descargada de la política de emigración. En base a una definición de Massey se entiende como política de inmigración el proceso político a través del cual "competing interests interact within bureaucratic, legislative, judicial, and public arenas to construct and imple-

⁴ Bade, Europa in Bewegung, pág. 392.

⁵ Sobre ésta y otras posibles definiciones cf. Rainer-Olaf Schultze, "Staat", en: Dieter Nohlen (Ed.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001, pág. 476 sig.

⁶ Tomas Hammar, Comparative Analysis, en: Id. (Ed.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge 1985, págs. 239-304, aquí págs. 279-281.

⁷ Douglas S. Massey, International Migration at the Dawn of the Twenty-first Century: The Role of the State, en: Population and Development Review 25 (1999), págs. 303-322, aquí pág. 313.

ment policies that encourage, discourage, or otherwise regulate the flow of immigrants”⁸ y la residencia de inmigrantes ya afincados en el país⁹.

Pero ¿por qué esta necesidad de analizar la actuación del Estado en relación con la inmigración? Según Zolberg, la migración internacional es un “inherently political process which arises from the organization of the world into a congeries of mutually exclusive sovereign status”¹⁰. Es decir, por una parte las fronteras nacionales y su control tienen un papel decisivo en la inmigración y por ello es también muy importante la actuación del Estado con respecto a estas fronteras¹¹. Por otra parte, el Estado no sólo determina las normas para la entrada, la estancia y el abandono del país, sino que también define la normativa para la “afiliación” o la nacionalidad.

Varios planteamientos que se ocupan de la política migratoria consideran exigua o decreciente la influencia del Estado en estos aspectos. Con el argumento de que en la era de la “globalización” la fuente de legitimación normativa se halla cada vez más en el derecho internacional, algunos autores explican que la diferenciación entre nacionales y extranjeros ya no es tan determinante y que por ello se reduce el poder del Estado sobre la admisión a su territorio¹². Frente a estos puntos de vista post o transnacionales, hay otros autores como Hollifield que defienden la postura de que las fuentes esenciales de los derechos civiles, políticos o sociales siguen configurándolas el Estado y sus leyes¹³ y que, no obstante, su capacidad de impedir la inmigración no

⁸ *Ibíd.*, pág. 307. En su definición Massey se refiere sólo a la política de control de la inmigración.

⁹ La división de la política de inmigración en “immigration regulation and aliens control” e “immigrant policy” es obra de Tomas Hammar, Introduction, en: *Íd.* (Ed.), *European Immigration Policy. A Comparative Study*, Cambridge 1985, págs. 1-13, aquí págs. 7-10.

¹⁰ Aristide R. Zolberg, *Matters of State: Theorizing Immigration Policy*, en: Charles Hirschman/Philip Kasinitz/Josh DeWind (Ed.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York 1999, págs. 71-93, aquí pág. 81. Diversas teorías que intentan explicar las migraciones internacionales no tratan en absoluto el papel del Estado o lo hacen sólo al margen. Un ejemplo son los planteamientos neoclásicos de las “new economics of labor migration” y la teoría de las causas acumulativas. En la teoría sobre la segmentación del mercado laboral el Estado aparece sólo en relación con el empleador como la instancia que ordena los programas de contratación. En la teoría del sistema mundial el Estado aparece únicamente como “peón” de intereses capitalistas, y en la teoría del capital social sólo tiene importancia en la medida en que las condiciones que impone para la reagrupación familiar fortalecen las redes familiares. Véase un resumen de estas teorías en Douglas S. Massey/et al., *Theories of International Migration. A Review and Appraisal*, en: *Population and Development Review* 19, (1993), págs. 431-466. Una versión actualizada en Douglas S. Massey, *Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis*, en: Charles Hirschman/Philip Kasinitz/Josh DeWind (Ed.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York 1999, págs. 34-52, en part. pág. 50.

¹¹ Aristide R. Zolberg, *The Next Waves: Migration Theory for a Changing World*, en: *International Migration Review* 23 (1989), págs. 403-430, aquí pág. 405.

¹² Yasemin N. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago 1994. Rainer Bauböck, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Aldershot 1994. Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York 1996. David Jacobson, *Rights Across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore 1996.

¹³ James F. Hollifield, *The Politics of International Migration. How Can We “Bring the State Back In?”*, en: Caroline B. Brettell/James F. Hollifield (Ed.), *Migration Theory. Talking across Disciplines*, New York 2000, págs. 137-185, aquí pág. 149. De un modo similar, pero con ejemplos de que no se debe dar demasiada importancia a los efectos de las normas internacionales cf. Virginie Guiraudon/Gallya Lahav, *A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control*, en: *Comparative Political Studies* 33 (2000), págs. 163-195, aquí págs. 165-175.

deseada de familiares de trabajadores extranjeros, de solicitantes de asilo y de inmigrantes ilegales se ha reducido debido a que en el curso de una dinámica republicana liberal se han ido ampliando los derechos civiles y sociales de los inmigrantes¹⁴. De este modo habría surgido un vacío (“gap”) entre el objetivo de impedir la inmigración, en el que subyace una imagen de la misma como amenaza o crisis¹⁵ y que desemboca en el deseo de una inmigración cero, y los resultados reales¹⁶, ya que una limitación de estos derechos con la intención de lograr un aumento del control fructuoso en los compromisos autoimpuestos dentro del Estado liberal, como por ejemplo el control por parte de la Justicia (paradoja del liberalismo)¹⁷.

Zolberg o Weil critican estas opiniones acerca de un Estado “débil” y remiten a la debilidad de su constatación empírica¹⁸. Según ellos, es probable que algunas decisiones políticas de los Estados europeos y de EE.UU. hayan hecho retroceder, en parte considerablemente, la inmigración, e incluso en algunos casos en los

¹⁴ James F. Hollifield, *The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model*, en: Klaus J. Bade, *Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien*, (IMIS-Schriften, Vol. 1), Osnabrück 1996, págs. 367-402, en part. págs. 367-375.

¹⁵ Los aspectos de esta percepción de la crisis no se limitan a la preocupación por la capacidad de controlar las fronteras, sino que abarcan también la preocupación por las posibilidades de integración económica y cultural de los inmigrados, por las consecuencias que puedan acarrear amplios movimientos de refugiados a las posibilidades políticas de solucionar los problemas subyacentes, así como por la discrepancia entre la cifra de personas que quieren o deben abandonar su país y la cifra de personas que otros países quieren o pueden acoger. Myron Weiner, *The Global Migration Crisis. Challenge to States and Human Rights*, New York 1995. Íd., *Globalization, the Migration Crisis, and Ethnic Conflict*, en: Klaus J. Bade, *Migration – Ethnizität – Konflikt: Systemfragen und Fallstudien*, (IMIS-Schriften, Vol. 1), Osnabrück 1996, págs. 43-61.

¹⁶ Wayne A. Cornelius/Philip L. Martin/James F. Hollifield, *Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control*, en: Íd. (Ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 1994, págs. 3-41, aquí pág. 3.

¹⁷ James F. Hollifield, *Ideas, Institutions and Civil Society. On the Limits of Immigration Control in Liberal Democracies*, en: IMIS-Beiträge 10 (1999), págs. 57-90. También cf. Christian Joppke, *Why Liberal States Accept Unwanted Immigration*, en: *World Politics* 50 (1998), págs. 266-293. Sobre el papel de la Justicia, c.f. p. ej., Virginie Guiraudon, *The Marshallian Tryptich Reordered. The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrants’ Social Rights*, en: Michael Bommes/Andrew Geddes (Ed.) *Migration and the Welfare State*, London 2000, págs. 72-89. Íd., *Les politiques d’immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris 2000, págs. 201-225. Freeman comparte la opinión de que la cristalización institucional de las democracias liberales repercute en la configuración de la política de inmigración, pero ve como motivo de la insuficiencia de las limitaciones la actuación de grupos de interés que se aprovechan de la inmigración y por ello la prefieren, pudiendo imponerse frente a las instancias estatales gracias a su buena organización, ya que una “opinión pública” negativa no puede competir con la articulación de intereses de una organización similar. Gary P. Freeman, *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, en: *International Migration Review* 29 (1995), págs. 881-902, aquí pág. 885 sig. Además, los políticos, movidos por intereses electorales, no podrían sucumbir a la coerción de “to exploit racial, ethnic or immigration-related fears in order to win votes”. Brubaker criticó esta condición por poco eficaz: Rogers Brubaker, *Comments on “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”*, en: *International Migration Review* 29 (1995), pág. 903-908, aquí pág. 907 sig.

¹⁸ Zolberg, *Matters of State*, pág. 73. Patrick Weil, *The Transformation of Immigration Policies. Immigration Control and Nationality Laws in Europe. A Comparative Approach*, (EUI Working Paper EUF N° 98/5), San Domenico 1998, págs. 7-9.

que esto no haya ocurrido, como el de la inmigración ilegal de México a EE.UU., no debiera descartarse que ese “fracaso” político haya sido el resultado de una normativa intencionadamente débil y que por ello en realidad debiera considerarse un éxito¹⁹. Por este motivo, al evaluar el éxito de objetivos políticos debería analizarse en primer lugar en qué medida los objetivos pueden ser ambivalentes o incluso irrealistas²⁰. Según Guiraudon contribuyen además al éxito de la actuación estatal aquellas estrategias con las cuales el Estado nacional consigue eludir las obligaciones de la “paradoja liberal” desplazando la toma de decisiones a otros niveles, lo que comprende un desplazamiento hacia “arriba” a foros intergubernamentales, descentralizando hacia “abajo” a un nivel local o regional y hacia “afuera” a actores no gubernamentales como líneas aéreas, compañías navieras, empresarios o servicios de seguridad. De este modo, el Estado reparte sus competencias exclusivas pero mantiene al mismo tiempo su capacidad de decisión atendiendo a objetivos políticos nacionales²¹.

Una atención especial merece la influencia de la política de inmigración de la Comunidad/Unión Europea como resultado de la coincidencia de la adhesión a la CE y la responsabilidad surgida de esta adhesión sobre las fronteras exteriores en el marco del proyecto de mercado único, con la simultánea transformación en país de inmigración. Como país tradicional de emigración, en los años ochenta España no podía recurrir a experiencias propias en materia de inmigración, por lo que lógicamente tuvo que basarse en el trabajo que el resto de Estados miembros habían desarrollado para sí mismos y en particular en común, sobre todo si se tiene en cuenta la especial inclinación de España hacia Europa y su interés por lograr una equiparación²². De hecho se observó una creciente convergencia con las normativas nacionales sobre inmigración en Europa que también comprendía a los países del sur de Europa²³. Pero

¹⁹ Zolberg, *Matters of State*, págs. 76-79. En este caso, la “débil” normativa es de hecho un programa informal dirigido a trabajadores extranjeros para empresarios regionales americanos. Esto coincide con la constatación hecha por Hammar en relación con Alemania en su análisis comparativo de la política europea de inmigración de que también una “non policy” puede ser una especie de política de inmigración. Hammar, *Comparative Analysis*, pág. 278.

²⁰ Zolberg, *Matters of State*, pág. 80.

²¹ Virginie Guiraudon, *De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control*, en: Íd./Christian Joppke, *Controlling a New Migration World*, London 2001, págs. 31-64. Guiraudon/Lahav, *A Reappraisal of the State*, págs. 175-188.

²² Freeman, *Modes of Immigration Politics*, pág. 895, ve esta influencia europea en todos los países del sur de Europa. Véase también Martin Baldwin-Edwards, *The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe*, en: *Journal of Common Market Studies* 35 (1997), págs. 497-519, aquí pág. 506. Crítica que las opiniones defendidas al respecto no tienen argumento suficiente en todos los casos.

²³ Sarah Collinson, *Europe and International Migration*, 2ª ed., London 1994, pág. 55. Catherine Withol de Wenden, *Les politiques migratoires en Europe*, en: *Migrations Sociétés* 1, Nº 2 (1989), págs. 9-17, aquí pág. 9. Hammar, *Comparative Analysis*, pág. 292. Meyers presenta como causa de la convergencia la evolución económica global, consideraciones similares de la política exterior y una “presión migratoria” similar en todos los países, que explicaría las semejanzas estructurales de las políticas de control de la inmigración de los Estados occidentales desde hace más de cien años. Eytan Meyers, *The Causes of Convergence in Western Immigration Control*, en: *Review of International Studies* 28 (2002), págs. 123-141.

a pesar de esta convergencia y de los esfuerzos cada vez más intensos por lograr una cooperación en la formulación de una política comunitaria de inmigración²⁴, los resultados de las políticas desarrolladas en cada uno de los Estados fueron en parte muy divergentes, circunstancia que justificó Weil con la existencia de una serie de factores externos e internos en cada uno de los países²⁵. Por este motivo, a la hora de reanalizar el análisis, hay que tener en cuenta tanto la “europeización” de la política nacional de inmigración como la repercusión de los factores nacionales.

Por europeización se entiende aquí la repercusión de estructuras y políticas europeas en cada una de las políticas nacionales, a diferencia de la comunitarización, entendida como el desarrollo de políticas y estructuras a nivel europeo²⁶. Para hacer comprensible el efecto de la política europea a nivel nacional, Knill y Lehmkuhl han facilitado un sencillo marco analítico en el que distinguen tres tipos ideales: la integración positiva, la integración negativa y la integración marginal (“framing”)²⁷. En el primer caso, el ámbito europeo, es decir, la Comisión Europea o el Consejo Europeo, determinan sólidas disposiciones mediante la aprobación de reglamentos y prescriben un modelo que debe implementar el Estado miembro en esa forma sin posibilidades de variación. En la integración negativa el campo de acción del Estado es en cambio mucho más

²⁴ Véase p. ej. Jan Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, en: Elspeth Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union. Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusions*, Den Haag 1996, págs. 3-63. Demetrios G. Papademetriou, *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*, (International Migration Policy Program 5), Washington, D.C. 1996.

²⁵ Weil, *The Transformation of Immigration Policies*, pág. 22. Cf. el hecho de que la europeización básicamente depende de los aspectos nacionales en R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, en: *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), págs. 69-88, aquí pág. 86.

²⁶ Esta definición se basa en la empleada por Sandra Lavenex, *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot 2001, pág. 16. Con esta referencia a la europeización a nivel nacional se aproxima a Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics*, pág. 69, ó a Claudio M. Radaelli, *Wither Europeanization. Concept Stretching and Substantive Change*, en: *European Integration Online Papers (EioP)* 4 (2000) N° 8, pág. 4 <Online [<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>] (17/05/2001)>. Otros autores ofrecen una interpretación de europeización como “the emergence and development at the European level of distinct structures of governance”; que se aleja del marco de referencia puramente nacional. Así, en sus consideraciones sobre el nivel nacional tratan las repercusiones de la europeización. Thomas Risse/Maria Green Cowles/James Caporaso, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, en: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Ed.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca 2001, págs. 1-20, aquí pág. 3. Asimismo Tanja A. Börzel/Thomas Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, en: *European Integration Online Papers (EioP)*, 4 (2000) N° 15, pág. 3 <Online [<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>] (17/05/2001)>. También sigue este concepto Verónica Tomei, *Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa*, (Forum Migration 6), Stuttgart 2001. Para otros significados del concepto “europeización” cf. Johan P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, (ARENA Working Paper, WP 01/2), Oslo 2001 <Online [http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm] (23.8.2002)>.

²⁷ Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, en: *European Integration Online Papers (EioP)* 3 (1999), N° 7, en part. págs. 1-4 <Online [<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>] (17/05/2001)>.

amplio, ya que el ámbito europeo simplemente determina, por lo general mediante directivas, un objetivo marco fijo dentro del cual se define la configuración de los hechos nacionales. Finalmente, la forma más flexible es la integración "framing", en la cual existe un marco pero no es vinculante ya que no hay objetivos fijos a nivel comunitario o, si los hay, no son realizables. Los instrumentos empleados aquí son las resoluciones, las recomendaciones, los dictámenes y las conclusiones del Consejo Europeo, pero también las propuestas de la Comisión Europea pueden actuar en los Estados como "agenda setters"²⁸. A pesar de su carácter facultativo, este marco puede influir, junto con los factores nacionales, en las tomas de decisión de los agentes implicados en los Estados, por ejemplo con su aprovechamiento como fuente adicional de legitimidad para propuestas propias.

Sin embargo, el cómo y el por qué se alcanza el resultado real a nivel nacional dependen de otras circunstancias. En el caso de la integración positiva se espera una manifiesta adaptación al modelo prescrito, si es que no son necesarias grandes modificaciones de la normativa anterior. En cambio, si no existe mucha presión para que se realice esta adaptación porque el modelo nacional coincide ampliamente con las disposiciones, o si la presión es muy fuerte porque se requieren modificaciones fundamentales de las normativas nacionales al ser las estructuras anteriores desfavorables y oponer resistencia, es más bien improbable que llegue realizarse la adaptación. En el caso de la integración negativa, los autores argumentan que la presión de adaptación no es la variable determinante por ser relativamente débil debido a la libertad con la que el Estado puede alcanzar el objetivo marcado. En su lugar, los cambios se realizan en la medida en que la política europea es capaz de cambiar las posiciones estratégicas de los agentes políticos. Las estructuras de oportunidad variables se ocupan de que los agentes nacionales intenten modificar las normativas nacionales existentes en favor de sus propios intereses. En la integración marginal, en cambio, ni la intensidad de la presión de adaptación ni las estructuras de oportunidad variables son muy relevantes. Los cambios tienen lugar incidiendo en el marco facultativo de las ideas y expectativas de los agentes implicados, de modo que ellos mismos se declaran dispuestos a realizar reformas o por lo menos los reformadores son capaces de imponerse remitiéndose al modelo europeo²⁹.

En este modelo, que debe servir de orientación heurística, se manifiesta que una visión limitada únicamente a normativas y estructuras del Estado no es suficiente

²⁸ Yasemin N. Soysal, *Immigration and the Emerging European Polity*, en: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Ed.) *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-making*, London 1993, págs. 171-186, aquí pág. 184.

²⁹ Knill/Lehmkuhl, *How Europe Matters*, págs. 1-4. Las condiciones para la transformación a nivel nacional en Börzel/Risse, *When Europe Hits Home*, págs. 4-10. Señalan no obstante que la inadaptación ("misfit") institucional a las prescripciones es una condición necesaria para la transformación. Definen las otras dos condiciones de otro modo: como reparto de recursos o proceso de socialización y aprendizaje, considerándolas suficientes.

para explicar la evolución política³⁰, sino que desempeñan un importante papel los agentes implicados, sus ideas y sus expectativas, y con ellos los factores nacionales mencionados anteriormente. Y más teniendo en cuenta que hasta finales de los noventa la política de inmigración en el seno de la Comunidad no estaba comunitarizada y se trabajaba mucho con estos instrumentos que a primera vista se clasificarían en el ámbito de la integración marginal.

Weil³¹ ha enumerado detalladamente estos factores nacionales, que a pesar de toda convergencia pueden aclarar la diversidad de los resultados en las políticas de inmigración de los Estados miembros. Los divide en dos grupos: el contexto general de la inmigración y las combinaciones específicas de la política interior bajo las cuales se desarrolla la política de inmigración. El primer grupo engloba la diversidad de la situación geográfica de los Estados miembros y las relaciones establecidas a lo largo de la historia entre países de acogida y países de origen, lo que desemboca en el papel de las relaciones internacionales y de los intereses de la política exterior que pueden estar conectados con la inmigración. Asimismo, Weil incluye en este primer grupo cada una de las diferentes culturas políticas, que abarcan la interacción entre Estado, mercado y sociedad al igual que los valores generales, constitucionales o éticos compartidos mayoritariamente por la sociedad, así como la postura fundamental, en la mayoría de los casos de tradición histórica, con respecto a la inmigración. Bajo el segundo punto, el de las combinaciones de la política interior, se recogen cuestiones como, por ejemplo, si el tema de la inmigración forma parte del orden del día político y quién puede incidir en este "agenda setting", si los partidos tratan estas cuestiones en consenso o en debate, qué posibilidades de imponerse tienen los gobiernos con respecto a los parlamentos y sobre la base de qué tradiciones y estructuras administrativas y legales se trabaja³².

De ahí que para el presente estudio no sólo se analice el "cómo" del proceso político, sino también cuáles de estos factores repercutieron y cómo, por ejemplo, en

³⁰ Sin contar con que las estructuras institucionales en los países del sur de Europa no siempre se pueden dar como establecidas, a diferencia del resto de Estados, ya que en parte, debido a transformaciones internas, no se han desarrollado hasta la adhesión a la CE y gracias a la influencia de ésta. Susana Borrás/Nuria Font/Neus Gómez, *The Europeanization of National Policies in Comparison: Spain as a Case Study*, en: *South European Society & Politics* 3 (1998), págs. 23-44, aquí pág. 27 sig. Cf. un panorama de los cambios institucionales en España debidos a la adhesión en Francesc Morata, *Spain: Modernization through Integration*, en: Kenneth Hanf/Ben Soetendorp (Ed.), *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London 1998, págs. 100-115.

³¹ Weil, *The Transformation of Immigration Policies*, págs. 23-26. De modo parecido también en Íd. *L'Europe a-t-elle une politique de l'immigration?* (Institut de Ciències Polítiques i Socials - WP nº 105), Barcelona 1995, pág. 9 sig. Íd., *Convergences et divergences des politiques de flux*, en: Jacqueline Costa-Lascoux/Patrick Weil (Ed.) *Logiques d'états et immigration*, Paris 1992, págs. 63-71. Esta categorización, en parte por la poca definición de sus límites, no ofrece un marco analítico sólido, pero puede servir como punto de partida heurístico.

³² También Hammar, *Introduction*, pág. 10 sig., señaló que la historia, la economía, la geografía, la población y las relaciones internacionales, calificadas como "general preconditions" o "background conditions", deben tenerse en cuenta también en el análisis de la política de inmigración. Massey, *International migration*, pág. 310, relaciona igualmente la política de inmigración con las "broader ideological currents in society".

los debates o en la redacción de la normativa. ¿Qué papel desempeñó el hecho de que España sea la frontera meridional de la Comunidad con una extensa costa muy difícil de controlar? ¿Qué significado tuvieron las relaciones con Marruecos, que como país vecino es tanto país de origen como de tránsito de inmigrantes a España? ¿Qué importancia tuvieron las relaciones con los países de origen latinoamericanos, que gozan de una relación centenaria con España basada en factores históricos, culturales e idiomáticos? Además de estos intereses de la política exterior hay que evaluar también los de la política interior, como por ejemplo la satisfacción de intereses económicos o la incidencia de valores constitucionales basados en la Constitución de 1978. Y aun cuando España históricamente no tenía una postura tradicional con respecto a la inmigración, sí había sido un país con una amplia tradición de emigración. Por ello hay que preguntarse si esta tradición o el recuerdo de la misma incidieron de algún modo en la formulación de la política.

Para poder aclarar todas estas cuestiones hay que analizar tanto la historia de la emigración más actual y las características especiales de la política de emigración antes de la transformación en país de inmigración, como los fundamentos históricos del régimen de extranjería. Este modo de abordar el tema como un “impulso a través de la historia”³³ hará posible reconocer las dinámicas del proceso histórico e identificarlas en relación con cada una de las condiciones marco³⁴. Así, en el contexto de los factores mencionados anteriormente, se podrán aclarar las “condiciones [de la] política sujetas a sensibilidades, experiencias y compromisos históricos”³⁵. Este estudio sigue así la reivindicación de Steinbach de entrelazar las disciplinas con el consiguiente enriquecimiento mutuo, pues la investigación sociológica requiere fundamentos históricos pero a su vez la investigación histórica también tiene necesidad de planteamientos y métodos sociológicos, a fin de lograr la “absorción de una complejidad que [contempla] el presente no sólo como consecuencia del pasado, sino que se inclina a reconocer los efectos del pasado en el futuro”³⁶. La consideración de planteamientos sociológicos en la investigación histórica permite además que los resultados empíricos no sólo se queden limitados a ser “an array of discrete bits”³⁷, como criticó Zolberg

³³ Erhard Schulz, *Einführung in die Zeitgeschichte*, Darmstadt 1992, pág. 102.

³⁴ Matthias Peter/Hans-Jürgen Schröder, *Einführung in das Studium der Zeitgeschichte*, Paderborn 1994, pág. 36.

³⁵ Peter Steinbach, *Geschichte und Politik – nicht nur ein wissenschaftliches Verhältnis*, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 28* (2001), págs. 3-7, aquí pág. 4.

³⁶ *Ibid.*, pág. 5. Anteriormente Hans-Ulrich Wehler, *Historische Sozialwissenschaft und Geschichtsschreibung. Studien zu Aufgaben und Traditionen deutscher Geschichtswissenschaft*, Göttingen 1980, en part. pág. 30. Jürgen Kocka, *Sozialgeschichte. Begriff – Entwicklung – Probleme*, 2ª ed. ampl., Göttingen 1986, págs. 83-89. Por lo que respecta a la investigación sobre migración cf. Klaus J. Bade, *Sozialhistorische Migrationsforschung*, en: Ernst Hinrichs/Henk van Zoon (Ed.), *Bevölkerungsgeschichte im Vergleich. Studien zu den Niederlanden und Nordwestdeutschland*, Aurich 1988, págs. 63-74. Véase también *Id.*, *Historische Migrationsforschung*, en: Jochen Oltmer (Ed.), *Migrationsforschung und Interkulturelle Studien: Zehn Jahr IMIS*, (IMIS-Schriften, Vol. 11), Osnabrück 2002, págs. 55-74.

³⁷ Aristide R. Zolberg, *International Migration policies in a Changing World System*, en: W.H. Mc Neill/R. Adams (Ed.), *Human Migration Patterns and Policies*, Bloomington 1978, págs. 241-286, aquí pág. 242. Cita-do en Eytan Meyers, *Theories of International Migration Policy – A Comparative Analysis*, en: *International Migration Review* 34 (2000), págs. 1245-1282, aquí pág. 1259.

hace años en relación con las investigaciones sobre inmigración y políticas migratorias, sino que abren la posibilidad de hacer comparables los estudios sobre diversos Estados o grupos de Estados³⁸.

En este libro se emplearán los términos “extranjero” e “inmigrante,” conceptos difíciles de delimitar recíprocamente. Desde el punto de vista jurídico, “extranjero” se define por lo general con una connotación negativa frente a los nacionales, como aquella persona que no posee la nacionalidad del respectivo país³⁹. Así pues, la política de extranjería⁴⁰ es aquella que se ocupa de la entrada, la estancia, la salida y la expulsión, y que determina los correspondientes requisitos, es decir, el “estatus jurídico fundamental” de los extranjeros por medio del régimen de extranjería. No obstante, con esta definición no se agotan en absoluto las numerosas posibilidades de definición legal de los “extranjeros,” término que abarca, por ejemplo, a extraterritoriales, ciudadanos de la Unión, trabajadores extranjeros, temporeros, fronterizos, apátridas, asilados, solicitantes de asilo o refugiados⁴¹. Al argumentar desde la perspectiva de la Unión Europea, surge en analogía a los ciudadanos de la Unión, como término adicional, el de “nacionales de terceros países”. Si se abandona el terreno jurídico y se atiende a lo que en España se entiende por lo general por “extranjeros,” según Barbadillo Griñán se ha observado en los últimos años un desplazamiento. En los años setenta se hablaba de los extranjeros como los “de fuera,” los “otros,” para diferenciarlos de los españoles, incluyendo tanto a los gitanos que vivían en el país como a los turistas. En los ochenta se pasó a realizar una distinción por regiones de origen, de modo que, por ejemplo, los “europeos” seguían siendo los “otros,” pero esta vez con una función ejemplar. Los “extranjeros” procedentes del “tercer mundo,” en cambio, pasaron a percibirse a final de la década menos como no-españoles y más como “inmigrantes”⁴². Sin embargo, en textos jurídicos (españoles) no se encuentra el concepto de “inmigrante.” En el lenguaje común (y político) se define como inmigrante al que no es ciudadano de la Unión

³⁸ Sobre el papel de las teorías en la investigación de la inmigración cf. Alejandro Portes, *Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities*, en: Charles Hirschman/Philip Kasinitz/Josh DeWind (Ed.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York 1999, págs. 21-33. Charles Hirschman, *Theories of International Migration and Immigration: A Preliminary Reconnaissance of Ideal Types*, en: Charles Hirschman/Philip Kasinitz/Josh DeWind (Ed.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York 1999, págs. 120-126.

³⁹ Isabel Lázaro González, *Noción de extranjero. Diferentes situaciones de extranjería. Normativa de extranjería*, en: Salomé Adroher Biosca/Pilar Charro Baena (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 17-58, aquí pág. 19. Acerca de los problemas de esta delimitación y de su evolución histórica cf. Fernando Oliván, *El extranjero y su sombra. Crítica del nacionalismo desde el régimen de extranjería*, Madrid 1998, págs. 26-47.

⁴⁰ Michael Schlicker, artículo “Ausländerrecht,” en: Cornelia Schmalz-Jacobsen/Georg Hansen (Ed.), *Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland*, Bonn 1997, págs. 187-189, aquí pág. 187.

⁴¹ Véase p. ej. Günter Renner, *Ausländerrecht in Deutschland. Einreise und Aufenthalt*, München 1998, págs. 74-84, que enumera 16 términos para Alemania. Los mencionados aquí sirven también para España.

⁴² Patricia Barbadillo Griñán, *Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea. La evolución de los setenta a los noventa*, Madrid 1997, págs. 158 sig., 169-174. Esta percepción estaba ligada a una idea de “desorden”.

Europea, ni ciudadano de la AELC, de América del Norte o Japón, diplomático, trabajador extranjero de empresas internacionales o inmigrante en busca de un lugar de retiro, y que han cruzado la frontera con la intención de permanecer en el país por un tiempo indefinido. Si se prevé que la estancia sea únicamente temporal (por ejemplo un año), se habla más bien de “trabajador extranjero.” No obstante, estos dos conceptos son prácticamente casi inseparables, ya que las migraciones laborales de carácter temporal, a pesar de la intención de retorno, se transforman a menudo en situaciones fácticas de inmigración⁴³. Asimismo el concepto de “inmigrante” implica el acto migratorio, de modo que su uso para las generaciones de “inmigrantes” nacidos en el país tiene poco sentido⁴⁴. Debido a estos problemas de definición no es de extrañar que en el lenguaje usual español ambos conceptos se empleen a menudo como sinónimos. A ello hay que añadir que la “inmigración” española no está ligada a un traspaso de fronteras y que, por ejemplo, el movimiento migratorio interior de andaluces a Cataluña en las décadas posteriores a la Guerra Civil también se describe como “inmigración”⁴⁵. Así pues, al ocuparse la “política de inmigración” de la regulación de los movimientos migratorios y de la estancia de los inmigrantes en base a las definiciones citadas, es inevitable la aparición de interferencias terminológicas, pues la normativa prevista con la política forma parte del régimen de extranjería.

Estado de la investigación

A diferencia de la investigación sobre inmigración en otros Estados europeos, a España se le ha concedido un papel secundario en el tema de la política de inmigración⁴⁶. Esta constatación puede aplicarse tanto a la investigación fuera de

⁴³ Klaus J. Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994, pág. 16 f.

⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 10. Bade señala que también el hecho de denominar extranjeros a estas generaciones es problemático más allá de la perspectiva jurídica. No obstante, en España todavía no se ha dado gran importancia a la cuestión de la segunda generación. En otro nivel no se puede reducir la inmigración a una larga estancia en el país, pues la permanencia implica también un amplio “proceso social y cultural”.

⁴⁵ P. ej., Carlota Solé Puig, *La integración socio-cultural de los inmigrantes en Cataluña*, Madrid 1981. En alemán se emplearía el término *Zuwanderung*, que en sí también es problemático, véase Bade, *Ausländer*, pág. 17 sig. En el texto original alemán se ha empleado por motivos de variación lingüística este término, así como *Migrant*.

⁴⁶ Vink señala que, en general, cuestiones como las que se tratarán aquí se han investigado poco en los pequeños y medianos países de la Comunidad. Maarten P. Vink, *European Immigration Politics* (Review Article), en: *West European Politics* 25 (2002), págs. 203-210, aquí pág. 209. Llama la atención que España no aparezca en varias colecciones sobre política de inmigración en Estados europeos, p. ej. Hubert Heinelt (Ed.), *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, (Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Vol. 4)*, Opladen 1994. Friedrich Heckmann/Wolfgang Bosswick (Ed.), *Migration Policies: A Comparative Analysis*, Stuttgart 1995. Dietrich Thränhardt (Ed.), *Europe. A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective*, 2ª ed., Münster 1996. Son una excepción los volúmenes de Cornelius/Martin/Hollifield y Angenendt. Wayne A. Cornelius/Philip L. Martin/James F. Hollifield (Ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 1994. Steffen Angenendt (Ed.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn 1999.

España como en el propio país, lo que se debe en gran parte al escaso desarrollo de las ciencias políticas en España⁴⁷, un país más orientado al ámbito del derecho y que por ello presta poca atención al proceso del *policy making* o al análisis de campo político. De ahí que del creciente número de investigaciones que se han realizado en los últimos años sobre inmigración e integración⁴⁹ sólo hayan abor-

⁴⁷ Cabe destacar a Wayne A. Cornelius, Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer, en: Íd./Philip L. Martin/James F. Hollifield (Ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 1994, págs. 331-370. En Alemania sólo se han publicado breves estudios que tratan también de la política de inmigración española. Graciela Malgesini/Martina Fischer, 'Der Tod ist besser als das Elend': Spanien und das Mittelmeer als Schleuse für die Einwanderung aus dem Süden, en: Martina Fischer (Ed.) *Fluchtpunkt Europa. Migration und Multikultur*, Frankfurt am Main 1998, págs. 65-89. Bernhard Santel, Italien und Spanien: Einwanderung zwischen Abwehr und Normalität, en: Klaus J. Bade (Ed.), *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 4), Osnabrück 2001, págs. 105-115. Axel Kreienbrink, Spanische Einwanderungspolitik im Spannungsfeld von europäischen Anforderungen und nationalen Interessen, en: Frank Swiaczny/Sonja Haug (Ed.), *Migration – Integration – Minderheiten. Neuere interdisziplinäre Forschungsergebnisse* (Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, 107), Wiesbaden 2003, págs. 49-75.

⁴⁸ Heywood, Paul, *The Government and Politics of Spain*, 2ª ed., Basingstoke 2001, pág. 5 sig. La carrera de Ciencias Políticas se estudia en las universidades españolas desde 1984.

⁴⁹ Tornos divide esquemáticamente la evolución de la investigación sobre la inmigración en España en tres fases, limitadas por los años 1985, 1990 y 1997. Andrés Tornos, *La investigación sobre migraciones en España*, [Madrid 2002]. En una primera fase de preparación, en la que apenas hubo discusiones sobre el tema, con la Ley de Extranjería de 1985 y su reglamentación se estructuraron los primeros campos temáticos. Únicamente la Administración y nuevas ONGs se ocupaban de cuestiones relevantes. De estas últimas (Caritas) surgió la primera iniciativa de conocer la situación de los extranjeros en España, lo que dio lugar a una completa captación de datos. Colectivo loé, *Los inmigrantes en España*, (Documentación Social, Nº 66), Madrid 1987.

A principios de los noventa, paralelamente a la formulación de postulados sobre la política de inmigración y sobre la subsiguiente diferenciación de una política adecuada, comenzó a proliferar la investigación. Se trataba sobre todo de estudios elaborados por encargo de Ministerios a nivel nacional y regional, provincias, municipios o de ONGs, que perseguían el objetivo de conocer las situaciones de los inmigrantes. Tornos identifica en ello dos problemas: por una parte la internalización de posiciones normativas de la instancia que había encargado el estudio, y por otra el hecho de que el interés por estas informaciones básicas ocasionó que los trabajos fueran sobre todo de tipo descriptivo y cuantitativo (p. ej., encuestas) con escaso fundamento teórico o metodológico. No obstante, según Checa y Arjona en su informe bibliográfico en esta fase se publicaron algunos "clásicos" todavía válidos. Juan Carlos Checa/Ángeles Arjona, *Los estudios sobre migraciones en España. Una aproximación*, en: Francisco Checa/Encarna Soriano (Ed.), *Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación intercultural*, Barcelona 1999, págs. 33-64, aquí pág. 47. Cabe destacar, p. ej., Antonio Izquierdo Escribano, *La inmigración en España 1980-1990*, Madrid 1992; Bernabé López García (Ed.), *Inmigración magrebí en España. El retorno de los Moriscos*, Madrid 1993; Ubaldo Martínez Veiga, *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Madrid 1997.

En cuanto al tema en sí, la inmigración se consideraba un problema, y como consecuencia se convirtieron en el centro de interés de la investigación los efectos negativos del fenómeno migratorio. En la gran cantidad de monografías, artículos y ponencias, que se multiplicaban vertiginosamente y de los que se perdía la visión general, se repetían muchos aspectos, ya que las delimitaciones temáticas no se definirían hasta más tarde. Así, en primer lugar se hicieron limitaciones regionales, luego se pasó a tratar aspectos específicos (situación laboral, vivienda, etc.) y finalmente el interés fue dirigiéndose poco a poco a cuestiones estructurales que abarcaban el fenómeno en su totalidad (regiones de origen, vías de inmigración, expectativas de la inmigración, etc.), como p. ej. Colectivo loé, *Presencia del sur. Marroquíes en Cataluña*, Madrid 1995. Por lo que respecta a las disciplinas, firmaban las publicaciones juristas, demógrafos, sociólogos y

dado este tema poco más de una docena de artículos y de ponencias en congresos. Si se conectan estos últimos con los aspectos planteados anteriormente hay que destacar que son muy poco relevantes las reflexiones sobre “el Estado” y sus posibilidades de incidir en el acceso y en la estancia⁵⁰. En cambio, cuando se trata de factores que han influido en la política española, los distintos autores están completamente de acuerdo⁵¹ en que la adhesión a la Comunidad Europea es sin lugar a dudas uno de ellos. No obstante, el alcance de esta influencia ha recibido diversas interpretaciones. Mientras que la mayoría señala también la necesidad de mano de obra barata como importante factor incidente, la referencia y evaluación de otros factores sigue dependiendo de los distintos puntos de vista.

Mientras que Corredera García y Díez Cano, interesados sobre todo en la génesis de la Ley de Extranjería de 1985 y de las directivas de la política de inmigración de 1990, hicieron tempranamente alusión a la influencia europea aunque sin argumentarla⁵²,

antropólogos, mientras que faltaban casi por completo los economistas o politólogos. Además, según Checa y Arjona (pág. 53) apenas tuvo lugar un intercambio entre las disciplinas.

Fue en la tercera fase, a finales de los noventa, cuando comenzó a surgir una red dentro de la comunidad científica, principalmente por influencia del I Congreso sobre la Inmigración en España en 1997, al que siguieron otros en los años 2000 y 2002. Véanse las ponencias del II Congreso en CD-ROM, y del III Congreso en F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002.

Se realizaron intentos de ganar mayor profundidad científica, cuestionando p. ej. los planteamientos básicos de la investigación (Colectivo loé, *¿Como estudiar las migraciones internacionales?*, en: *Migraciones* Nº 0 (1996), págs. 7-23, la aclaración de las terminologías empleadas (Graciela Malgesini/Carlos Giménez, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid 1997), reflexiones sobre el término “extranjero” y sus implicaciones (Oliván, *El extranjero y su sombra*) o sobre el tema de la integración (Miguel Pajares, *La inmigración en España. Retos y propuestas*, Barcelona 1998). Al reconocer que la inmigración no era sólo un fenómeno coyuntural sino estructural, pasaron a un primer plano las relaciones entre autóctonos y extranjeros, así como su conexión con los temas de integración y racismo.

Para la investigación española es válida la constatación fundamental de Freeman, *Modes of immigration politics*, pág. 884, de que los investigadores que se ocupan de la inmigración tienen en su mayoría una visión positiva de la misma, si bien Tornos atribuye a una gran parte de ellos una *political correctness* superficial que de hecho encubre posturas negativas.

Más bibliografía en Francisco Salinas Ramos, *Bibliografía complementaria sobre migraciones*, en: *Sociedad y Utopía* Nº 1 (1993), págs. 201-208, así como el informe del Observatorio Permanente de la Inmigración del Colectivo loé, *Exploración bibliográfica sobre estudios de inmigración extranjera en España*, Madrid 2002 <Online [http://extranjeros.mtas.es/es/general/Exploracion_Bibliografica.doc] (26/02/2003)>.

⁵⁰ Los estudios sobre estas reflexiones parecen haber gozado de escasa recepción en España. Constituye una excepción Francisco Javier Moreno Fuentes, *Immigration Policies in Spain: Between External Constraints and Domestic Demand for Unskilled Labour*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España “España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo”, Madrid 5-7/10/2000. Muchas gracias al autor por cederme el manuscrito.

⁵¹ Claramente en contra Antonio Izquierdo Escribano, *La política de inmigración en España: costes y beneficios de la integración en la Comunidad Europea*, en: *Sociedad y Utopía* Nº 1 (1993), págs. 117-125, quien no obstante apenas aborda la política en este artículo.

⁵² María Paz Corredera García/L. Santiago Díez Cano, *L’Espagne, nouveau pays d’immigration*, en: Jacqueline Costa-Lascoux/Patrik Weil (Ed.) *Logiques d’états et immigration*, Paris 1992, págs. 195-220. Versión española: *Id.*, *La política de “extranjería” en España*, en: Jesús Contreras (Ed.), *Los retos de la inmigración. Racismo y pluriculturalidad*, Madrid 1994, págs. 121-144.

Cornelius le adjudicó un papel determinante al considerar que la Ley de Extranjería se había gestionado bajo la presión de la CE y que España había hecho concesiones a la Comunidad también en otros ámbitos de la política de inmigración como por ejemplo, en la política de visados con la introducción del visado obligatorio para Marruecos y América Latina, o en la política de refugiados con la reforma del derecho de asilo de 1994.⁵³ Además, Cornelius citó como segundo aspecto importante la necesidad de mano de obra barata en la agricultura, la construcción, los servicios domésticos y la expandida economía sumergida, lo que provocó un dilema al enfrentarse con los intereses de protección por parte de la CE.

Moreno Fuentes defiende un punto de vista similar, pero va más allá en su aclaración, al emplear para explicar el desarrollo de la política de inmigración española el concepto de "europeización"⁵⁴, con el argumento de la presión directa y de influencias indirectas, en lo cual, al igual que Cornelius, ve la presión sobre todo en una primera fase en la que España no tenía ninguna experiencia en la materia. Entonces habría surgido sin embargo un creciente conflicto entre las directrices externas y los factores de influencia interna, que principalmente tendrían en común las necesidades de mano de obra no cualificada. Como respuesta a la concienciación sobre las propias necesidades, España habría elaborado con el tiempo un sistema propio perfeccionado de planteamientos políticos para responder por una parte a las disposiciones europeas sobre control y satisfacer por otra los intereses nacionales. Lo cual coincide con la opinión de Baldwin-Edwards, quien con respecto a la totalidad de los países del sur de Europa ve el desarrollo de características (*patterns*) de la política de inmigración fuera de la influencia europea⁵⁵.

Sainz de la Peña⁵⁶ amplió la visión algo dicotomizada de "Europa" y del mercado laboral a seis puntos que consideraba esenciales en la configuración de la política de inmigración española. Según él, "Europa" provocaba una necesidad imperiosa o una obligación de restringir la inmigración. En contraposición presentaba al Estado como factor "liberal", una "liberalidad" que se expresaba en que el Gobierno tenía el deseo de conceder a los inmigrantes amplios derechos y de lograr su integración en la sociedad española. A ello habría que añadir el factor "económico"

⁵³ Cornelius, Spain, págs. 345, 350, 362.

⁵⁴ Moreno Fuentes, Immigration policies in Spain, pág. 2. Para él se trata de la configuración de nuevas políticas en el ámbito europeo y de su adaptación en el contexto nacional.

⁵⁵ Martin Baldwin-Edwards, Where Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone, en: Íd./Joaquín Arango (Ed.), Immigrants in the Informal Economy in Southern Europe, London/Portland 1999, págs. 1-15, aquí pág. 12. En cambio, para Freeman, Modes of Immigration Politics, pág. 895, la política española de mano de obra es una imitación de la política de los *Gastarbeiter* del norte y el oeste de Europa, mientras que para King y Rybczuk "the search for historical analogy should not obscure the essentially new and specific context of the model of emigration into Southern Europe", que califican de postindustrial. Russell King/Krysia Rybczuk, Southern Europe and the International Division of Labour: From Emigration to Immigration, en: King, Russell (Ed.), The New Geography of European Migration, London 1993, págs. 175-206, aquí pág. 204.

⁵⁶ José Antonio Sainz de la Peña, La política de inmigración en España, en: Antonio Marquina (Ed.) Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva, Madrid 1997, págs. 123-188, aquí en part. pág. 180 sig.

basado en el interés del mercado. A estos tres aspectos el autor añadió otros dos que representaban influencias antagónicas de la sociedad: "tolerancia" y "xenofobia". Al no ejercer estos factores su efecto en la misma dirección, el resultado sería una política "híbrida" de declaraciones sobre derechos y libertades y restricciones reales. Pero si bien Sainz de la Peña amplió la perspectiva, las atribuciones que imputó al Estado aparecen aquí demasiado unilaterales.

También Casey⁵⁷ amplía el punto de vista limitando el término en cuestión, "Europa", no sólo a la Comunidad/Unión Europea, sino también a las influencias de los Estados miembros en solitario, teniendo en cuenta que durante mucho tiempo no había existido una política de inmigración diferenciada por parte de la UE. Paralelamente identifica a otros agentes que inciden en la configuración de la política, aunque a diferencia de Sainz de la Peña menciona también aspectos de la política exterior como la proximidad con el país de origen Marruecos⁵⁸. Además distingue entre agentes institucionales como el Estado (central) y las Comunidades Autónomas, y "extrainstitucionales" como empresarios, sindicatos, la Iglesia católica y ONGs. Si bien define los motivos de cada uno, no aborda su interacción. Tampoco lo hacen Tamayo, Delgado y Carrillo⁵⁹, pero sí dejan claro, lo que no hace Casey, que el Estado (central) debe verse más matizado distinguiendo cada uno de los Ministerios implicados (Interior, Asuntos Exteriores, Trabajo, Asuntos Sociales), destacando los conflictos existentes entre ellos y definiendo a los partidos también como agentes. Además de los agentes se citan como "entorno" de la política el ámbito europeo, juntamente con el mercado laboral, la economía y el estado de bienestar.

La periodificación de la política de inmigración española que ya había señalado Moreno Fuentes es tema de discusión también para otros autores, como por ejemplo el Colectivo Ióe⁶⁰, que intenta mostrar la fuerte influencia de "Europa" en la política española, a lo largo de la evolución de la política europea, lo que sin embargo no siempre coincide con la evolución política en España. La primera fase de una inmigración "libre" e "invisible" en España está marcada por la suspensión de las contrata-

⁵⁷ John Casey, Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora, en: Ricard Gomà/Joan Subirats (Ed.), Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno, Barcelona 1998, págs. 317-340.

⁵⁸ Igualmente, pero con otro enfoque Laura Huntoon, Immigration to Spain: Implications for a Unified European Immigration Policy, en: International Migration Review 32 (1998), págs. 423-450, en part. págs. 439-441.

⁵⁹ Manuel Tamayo Sáez/Leticia Delgado Godoy, La definición del problema de la inmigración en España, Madrid 1998. Ernesto Carrillo/Leticia Delgado, El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996), Madrid 1998. Se trata de dos breves documentos de trabajo de un proyecto de investigación del Instituto Universitario Ortega y Gasset, a los cuales hay que añadir un tercero sobre política de integración: Juan Antonio Ramos/Isabel Bazaga/Leticia Delgado/Eloísa del Pino, La política para la integración social de los inmigrantes: Una perspectiva intergubernamental, Madrid 1998.

⁶⁰ Colectivo Ióe, La política migratoria en España. Su relación con el marco europeo. Estudio presentado en la Italian Academy "Old differences and new similarities: American and European immigration policies in a comparative perspective", Columbia University New York (12-13/11/1999). Muchas gracias a Miguel Ángel de Prada del Colectivo Ióe por cederme el manuscrito. Especialmente sobre política de inmigración pero con un carácter descriptivo Colectivo Ióe, La politique migratoire en Espagne après les élections de 1996. Entre la continuité et le flou, en: Migrations Sociétés, Nº 10 (1998), págs. 93-104.

ciones en los países del noroeste de Europa en los años 1973/74, que hizo aumentar la cifra de inmigrantes que se quedaron en España. El Tratado de Schengen, cuyo espíritu se ha extendido hasta España a través de su adhesión a la CE, y la crisis de la economía española habían hecho necesaria la Ley de Extranjería de 1985. El segundo período alcanza hasta el Tratado de Maastricht de 1992, y se caracteriza por el control de la inmigración legal e ilegal. La fase siguiente, en la que se formuló una política española propia de inmigración, comprendió el período que se extiende hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997. Pero es cuestionable que esta fecha, por su relevancia para la evolución europea, hubiera supuesto también una escisión en España.

En su intento de periodificar, Carrillo y Delgado ni siquiera ponen ese “punto final” a pesar de las considerables similitudes⁶¹. Para ellos, la fase que abarca desde la Ley de Extranjería de 1985 hasta 1990 presenta una política de extranjería sin una inmigración significativa, y no comienza hasta 1991 una política de inmigración explícita que aborde este problema con la formulación de las correspondientes directrices políticas. Como tercera fase señalan el período a partir de 1993 como época de “convergencia con Europa”, basada en la adhesión al Tratado de Schengen y en la reforma del derecho de asilo, pero que en cierto modo contradice sus propias suposiciones sobre la fundamental incidencia de Europa⁶².

Base documental

Para poder explicar la evolución de la política española de inmigración, identificar el papel de los diferentes agentes en el proceso político, así como los factores que incidieron en su forma de actuar, y hacer así una aportación a la comprensión del “funcionamiento” de esta política, se requiere una completa base documental. Las dimensiones de esta base documental hacen obligatoria una limitación del tema a determinados aspectos, en este caso a la política del Gobierno y al papel del Parlamento, que se analizarán en el contexto de los factores y los agentes. Sería oportuno poder ampliar este trabajo con otras investigaciones sobre el papel de las administraciones, los partidos⁶³, la Justicia⁶⁴, las Comunidades Autónomas, los

⁶¹ Carrillo/Delgado, El entorno, págs. 22-27.

⁶² Otra periodificación muy parecida a ésta es la de Aragón Bombín, quien como Director General de Migraciones en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales durante la totalidad de la era socialista (1982-1996) compartió la responsabilidad de la formulación de la política de inmigración. Según su perspectiva interna, el período de elaboración de la Ley de Extranjería y del Reglamento ejecutivo de esta Ley en 1985/86 sería la “fase preliminar”, el período hasta las directivas de 1991 el “período transitorio”, tras el cual se habría implementado una “política activa de inmigración”. Además, a partir de 1993 habría que añadir la atención a la integración social. Raimundo Aragón Bombín, Diez años de política de inmigración, en: Migraciones Nº 0 (1996), págs. 45-59.

⁶³ Carlos Celaya, La inmigración en el discurso esquivo de los partidos políticos, en: Awraq. Estudios sobre el Mundo árabe contemporáneo 14 (1993), págs. 227-250. Íd., La política en la frontera: Inmigración y partidos políticos en España durante 1996, en: Migraciones Nº 2 (1997), págs. 27-57.

⁶⁴ Fragmentos sobre el papel del Tribunal Constitucional cf. Eliseo Aja, Derechos y deberes fundamentales de los inmigrantes, en: Jornades sobre polítiques d’immigració i polítiques d’integració. Girona 5-7/11/1997, ed. por Fundació Caritas Immigració Girona, Girona 1998, págs. 151-160.

sindicatos⁶⁵, la patronal, las ONGs⁶⁶ o los medios de comunicación en el desarrollo de la política de inmigración; estudios que se tienen aquí en cuenta pero que no pueden profundizarse.

En cuanto al método, la investigación se ha llevado a cabo en base a fuentes por lo general escritas, es decir, sobre todo textos de leyes y reglamentos⁶⁸, diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y sus correspondientes boletines oficiales de las Cortes Generales⁶⁹, así como artículos de periódicos. A ellos hay que añadir sentencias del Tribunal Constitucional español⁷⁰ y, en algunos casos, textos no publicados de la administración española de la migración⁷¹. Hasta la fecha no existe un estudio de estas características sobre España.

Prestando una especial atención al Parlamento, se tratará un extracto sumamente importante del proceso político de discusión y de toma de decisiones, por ser el

⁶⁵ Un panorama en Lorenzo Cachón Rodríguez, Los sindicatos españoles y la inmigración, en: Migraciones Nº 4 (1998), págs. 71-109. Francisco Soriano/Fernando Galán, Inmigración y sindicalismo: los CITEs. en: Cuadernos de relaciones laborales nº 10 (1997), págs. 119-129.

⁶⁶ John P. Casey, Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain, Barcelona (Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia), doctoral thesis 1998. No obstante, se centra en el papel de las ONGs en Cataluña y no se extiende a la interacción con el Gobierno y el Parlamento en Madrid. José Antonio Gimbernat Ordeig, La función de las ONG ante los problemas migratorios, en: Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España, (Informes, estudios y documentos), ed. por el Defensor del Pueblo, Madrid 1994, págs. 157-160.

⁶⁷ En cuanto al papel de los medios de comunicación se trata principalmente de la imagen que se ha generado de la inmigración y los inmigrantes. Marina Fernández Lagunilla, Mecanismos de inclusión y exclusión en el discurso periodístico: Sobre la Ley de Extranjería, en: Luisa Martín Rojo/et al. (Ed.), Hablar y dejar hablar (sobre racismo y xenofobia), Madrid 1994, págs. 45-61. Carmen Campuzano Medina, Los inmigrantes africanos en la fotografía de Prensa española: el diario *El País*, en: Víctor Morales Lezcano, El desafío de la inmigración en la España actual: Una perspectiva europea, Madrid 1994, págs. 227-245. Antoni M. Lluch, La presse et les immigrés en Espagne, en: Migrations Societé 8, Nº 46/47 (1996), págs. 125-131. Antolín Granados Martínez, La construcción mediática del inmigrante extranjero en España, documento presentado en el VI Congreso de Sociología, A Coruña (Septiembre 1998). Íd., ¿Es virtual la realidad de la inmigración? La construcción mediática de la inmigración extranjera en España, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 437-448.

⁶⁸ Las leyes, los reglamentos y los decretos se publican haciendo referencia a la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). La mayor parte de los textos legales internacionales (ONU, OIT, Consejo de Europa, UE) y nacionales hasta principios de 1997 que se han empleado en este trabajo se encuentran en José R. Manjón Manjón/María Núñez González (Ed.), Código de migraciones. Nacionales en el exterior y extranjeros en España. Textos internacionales, acuerdos bilaterales, derecho social comunitario y legislación interna, Vol. 1, (2ª ed.), Madrid 1997. Los textos legales propuestos y aprobados de la Comunidad Europea se citan a través del Diario Oficial de la Unión Europea (DO).

⁶⁹ Desde finales de los noventa, el Parlamento español publica en Internet las actas estenográficas del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSC), del Diario de Sesiones del Senado (DSS), y el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), en las páginas web de ambas cámaras <Online [<http://www.congreso.es>]>.

⁷⁰ Las Sentencias del Tribunal Constitucional, STC, también se publican en el BOE, pero además están disponibles en la página web del Tribunal <Online [<http://www.tribunalconstitucional.es>]>.

⁷¹ Se trata sobre todo de informes relacionados con la política de emigración del Instituto Español de Emigración (IEE), que pueden consultarse en la biblioteca de la institución que le sucedió, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, SEIE, en Madrid.

Parlamento la institución que tiene la última palabra en la determinación de nuevas normativas (Ley de Asilo, Ley de Extranjería). En los debates parlamentarios el Gobierno presenta su política y aclara los motivos en que se basan sus resoluciones en general y las leyes en particular. De este modo, los debates constituyen un importante grupo documental, especialmente cuando debido a los plazos de publicación no se tiene todavía acceso a las actas del Gobierno. Además de la posición del Gobierno, en ellos se dan a conocer también las posturas del resto de los partidos con representación parlamentaria, de modo que en general queda reflejada idealmente la "reflexión colectiva" de la población sobre cada uno de los temas. Dubiel escribe que el "Parlamento, en base al supuesto corriente demócrataliberal [es] el punto de intersección en el cual los intereses y las opiniones de los ciudadanos tienen que mediar con las negociaciones de los políticos. El Parlamento [es] la membrana entre la sociedad y el Estado, la base de resonancia de la opinión pública ciudadana por una parte y la instancia democrática de control de la Administración del Estado por otra"⁷². No obstante, estos supuestos positivos sobre la relevancia dentro del proceso político de la toma de decisiones, así como sobre los debates sociales en cierto modo añadidos deben analizarse y ponderarse en base a la respectiva situación nacional, como por ejemplo en base al "funcionamiento" del Parlamento.

En principio, estos supuestos son aplicables también al caso español, que se trata de una democracia de partidos en la que ambas cámaras de las Cortes deben facilitar las negociaciones entre los diversos grupos sociales y las diversas alternativas políticas⁷³. Esto se corresponde con la configuración constitucional del parlamentarismo español surgido a raíz de las correlaciones políticas de 1978. El Gobierno entonces en funciones no podía apoyarse en una mayoría propia y los partidos políticos, que habían sido autorizados muy poco antes, no estaban lo suficientemente formados, pero todos los representantes sociales relevantes tenían representación en las Cortes Constituyentes. En esta combinación estaba claro que las Cortes debían encarnar el foro de las negociaciones con el objetivo de buscar el consenso. A fin de fomentarlo, se incluyeron en la Constitución dos condiciones esenciales en el proceso de toma de decisiones: una firme posición del poder ejecutivo⁷⁴ y una firme posición de los partidos. Sin embargo, a principios de los noventa se criticó que las Cortes habían

⁷² Helmut Dubiel, *Niemand ist frei von der Geschichte. Die nationalsozialistische Herrschaft in den Debatten des Deutschen Bundestages*, München 1999, pág. 13.

⁷³ J. Capo Giol/R. García Cotarelo/D. López Garrido/J. Subirats, *By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: The Rise and Decline of the Spanish Cortes*, en: Ulrike Liebert/Maurizio Cotta (Ed.), *Parliamentary and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain, Turkey*, London 1990, págs. 92-130, aquí pág. 101. Un panorama del Parlamento español en alemán cf. Harald Barrios, *Das politische System Spaniens*, en: Wolfgang Ismayr (Ed.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 2ª ed. act., Opladen 1999, págs. 563-603, aquí págs. 567-571.

⁷⁴ En la formación del poder ejecutivo no sólo fue primordial la formación minoritaria del Gobierno de Adolfo Suárez, sino también las experiencias de la breve II República (1931-1936/39), a cuyo Gobierno le habían faltado estabilidad y continuidad. Charles T. Powell, *Algunas observaciones sobre el parlamentarismo español contemporáneo*, en: Antonia Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid 2000, págs. 419-443, aquí pág. 421

perdido esta función y que ya sólo eran útiles para constatar las decisiones del Gobierno ofreciendo un escenario para la oposición, mientras que la toma real de decisiones se habría desplazado hacia fuera⁷⁵.

El problema fue que el poder constituyente no había previsto mayorías absolutas. Al darse mayorías como la de 1982 con la victoria de los socialistas, dejó de ser necesaria la búsqueda de consenso con otros partidos y por este motivo el Parlamento perdió relevancia en la toma de decisiones. Como consecuencia, el grupo parlamentario del Gobierno hizo pasar muchos proyectos legislativos sin modificaciones, sobre todo porque los intentos de enmienda por parte del propio grupo parlamentario podían entenderse como críticas al Ministro responsable⁷⁶. Otra pérdida de relevancia del Parlamento fue la ocasionada por el traspaso real de competencias, hacia “abajo” con la creación de las Comunidades Autónomas con sus respectivos Parlamentos regionales, y hacia “arriba” con la adhesión a la Comunidad Europea en 1986⁷⁷.

Pero todo esto no menoscabó la importancia de los diarios de sesiones ni de los boletines oficiales. Los actos jurídicos relevantes seguían siendo aprobados por el Parlamento o, si era el mismo Gobierno quien los decretaba, el Parlamento era por lo menos el lugar donde se debatían. Así pudieron permanecer visibles las diferentes posiciones del Gobierno y de los partidos en la oposición, pues aunque las posibilidades de imponer cambios eran escasas, la oposición utilizaba el Parlamento como escenario para atacar al Gobierno. Además, el problema de la mayoría absoluta no fue considerado esencial durante los períodos que nos ocupan, con excepción de las pretensiones hegemónicas de los socialistas, que no comenzaron a desplegarse totalmente hasta 1986⁷⁸. A partir de 1993 el Parlamento volvió a recuperar gran parte de su importancia como lugar de negociación, pues el Gobierno perdió la mayoría absoluta y pasó a depender de la cooperación con los partidos nacionalistas de Cataluña y del País Vasco⁷⁹. Tampoco el conservador

⁷⁵ Capo Giol/et al., *By Consociationalism*, pág. 103. En este sentido también Heywood, *The Government and Politics*, pág. 100. Esta crítica se refiere básicamente al Congreso de los Diputados, ya que el Senado, aunque en teoría es una cámara de representación de las regiones, en realidad sólo es una cámara de segunda lectura de las leyes en la que se repiten los debates del Congreso y efectúa básicamente correcciones técnicas legales. Tiene un escaso peso político.

⁷⁶ Rafael Bustos, *La función legislativa*, en: Antonia Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid 2000, págs. 37-68, aquí pág. 65 sig.

⁷⁷ Las Cortes cedieron totalmente al Gobierno la implementación de la legislación comunitaria. Closa atestigua en general un escaso interés del Parlamento por la política europea debido a su poca influencia en la misma, a pesar de su básica simpatía por Europa. Carlos Closa, *Spain: The Cortes and the EU – A Growing Together*, en: Philip Norton (Ed.), *National Parliaments and the European Union*, London 1996, págs. 136-150, en part. págs. 145-149.

⁷⁸ Powell, *Algunas observaciones*, pág. 425.

⁷⁹ Una de las fases institucionalizadas de la negociación parlamentaria, con excepción de los contactos informales, ya de por sí difíciles de registrar, queda en principio fuera de toda transparencia. Después de que el Pleno ha remitido una propuesta a la comisión competente, tiene lugar la primera ronda de negociaciones en una subcomisión o ponencia, lo que para Bustos es la “primera lectura”. La ponencia se reúne a puerta cerrada y de manera informal, para posibilitar los compromisos en un debate sin la presión de la opinión pública. No existen actas de las reuniones, sólo un dictamen final. Bustos, *La función legislativa*, pág. 56 sig.

Partido Popular pudo gobernar (hasta el año 2000) sin el apoyo de estos partidos tras el cambio de Gobierno en 1996. Este aumento de relevancia del Parlamento, que coincidió a su vez con la intensificación de la política de inmigración, que es aquí lo que nos interesa, fue acompañado además de un fortalecimiento del compromiso con los temas de política europea⁸⁰.

Las posiciones que pueden derivarse de las fuentes parlamentarias son principalmente las del Gobierno (con su grupo parlamentario) y las del resto de los partidos o sus directivas, y reflejan en escasa medida la discusión social general. Ello se debe a que en España los partidos no son de masas y registran relativamente pocos afiliados. La relación de los diputados con los votantes es bastante exigua ya que la decisión sobre su candidatura no se adopta a nivel local. Más bien son elegidos a través de listas cerradas controladas por la directiva del partido. En el Parlamento, los diputados gozan de poca libertad de actuación política, ya que dentro de las jerárquicas estructuras organizativas de los grupos parlamentarios están supeditados a las instrucciones de la dirección del grupo parlamentario y del partido⁸¹. Los partidos tampoco pueden entablar fácilmente relaciones con organizaciones de la sociedad civil⁸², como por ejemplo sindicatos cercanos a ellos, pues en gran parte estos últimos se han escindido de los partidos y actúan como grupos extraparlamentarios en la oposición⁸³.

⁸⁰ Closa, Spain, pág. 144, lo confirma por la intensiva implicación en flujos de información de la Comisión Mixta para asuntos europeos, compuesta por miembros de ambas cámaras, entre otros una amplia representación de miembros del Gobierno ante este gremio. Felipe Basabe Llorens/María Teresa González Escudero, *The Parliament of Spain: Slowly Moving into the European Direction?*, en: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Ed.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, (Schriften des Zentrum für europäische Integrationsforschung, Vol. 44), Baden-Baden 2001, págs. 199-221, en part. pág. 205, destacan también el insignificante papel del Parlamento en el *policy making*, exceptuando la política pesquera, de gran importancia para España, así como la cooperación europea en asuntos policiales y de inmigración a partir de 1999.

⁸¹ Oñate pone como ejemplo que las enmiendas a proposiciones de ley deben estar siempre rubricadas por la dirección del grupo parlamentario. Pablo Oñate, Congreso, grupos parlamentarios y partidos, en: Antonia Martínez (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid 2000, págs. 95-139, aquí págs. 105-109. Una valoración parecida en Heywood, *The government and politics*, pág. 170. Acerca de la representatividad de los diputados, a los que los ciudadanos perciben como poco independientes, cf. Mónica Méndez-Lago/Antonia Martínez, *Political Representation in Spain: An Empirical Analysis of the Perception of Citizens and MPs*, en: *The Journal of Legislative Studies* 8 (2002), págs. 63-90.

⁸² Con el término sociedad civil se refiere Kocka al "espacio de autoorganización social entre el Estado, el mercado y la esfera privada, [...] del cual se supone y se espera que [sea] un espacio para la discusión, los conflictos y la comunicación públicos, una esfera de la autonomía de individuos y grupos, un ámbito de dinámica e innovación y un lugar de trabajo por el bien común", pero sin deslindarse estrictamente del Estado, del mercado y de la esfera privada, ya que se encuentra en estrecha conexión con ellos. Cf. Jürgen Kocka, *Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen*, en: Manfred Hildermeier/Jürgen Kocka/Christoph Conrad (Ed.), *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen*, Frankfurt am Main 2000, págs. 13-39, aquí págs. 21-26, cita pág. 21.

⁸³ Entre los socialistas y el sindicato UGT, estrechamente vinculado al PSOE durante más de un siglo, se produjo a finales de los ochenta incluso la escisión. Véase una visión general en Holm-Detlev Köhler, *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in der Demokratie*, en: Walther L. Bernecker/Klaus Dirscherl (Ed.), *Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur*, Darmstadt 1998, págs. 268-293.

Como complemento a los diarios de sesiones se ha trabajado con artículos de prensa, ya que las evoluciones políticas no sólo tienen lugar en el escenario parlamentario y no sólo pueden consultarse en las leyes, los reglamentos o las sentencias. El uso de estos "almacenes de conocimiento de gran importancia"⁸⁴ tiene razón de ser, pues en una democracia parlamentaria la política está sometida a una permanente presión de justificación que no sólo se satisface en el Parlamento, sino también a través de discursos, entrevistas o ruedas de prensa que ésta recoge⁸⁵. Y también entran en juego otros agentes como los sindicatos, las confederaciones empresariales u organizaciones de inmigrantes, cuyas posturas igualmente son de interés en la valoración del proceso político y cuyas declaraciones, si ejercen alguna influencia en la actuación del Gobierno o del Parlamento, sólo se pueden identificar en los diarios de sesiones de forma muy limitada. No obstante, la prensa debe ser valorada también desde un punto de vista crítico, ya que los medios de comunicación son auténticos agentes dinámicos en este proceso. Así, todo informe es interpretación, por lo que hay que considerar la posición de los periódicos, es decir, su relevancia, su difusión, el grupo de lectores al que va dirigido, o el trasfondo ideológico y político, siempre que se incluyen en el análisis⁸⁶.

Como base documental de los artículos de prensa se ha escogido principalmente *El País*, con gran diferencia el diario español de mayor tirada y de difusión nacional, también distribuido internacionalmente y uno de los 20 diarios más importantes del mundo⁸⁷. *El País* comenzó a publicarse en 1976 como diario de nueva fundación después de la dictadura y se convirtió en uno de los órganos más importantes de la transición. Debido a la gran seriedad de sus informaciones gozó durante mucho tiempo de una indiscutible autoridad como el "más importante transmisor y generador de opinión cualificada"⁸⁸ en España y no comenzó a tener competidores serios hasta 1989. Aunque de autodefinición imparcial, fue considerado muy próximo a los socialistas y parece que en cierto modo acompañó su victoria electoral en 1982. Pero en el transcurso del Gobierno de Felipe González también manifestó la decepción y la crítica de la política socialista⁸⁹, aunque seguía situado en el espectro liberal de izquierdas. Con el cambio de Gobierno en 1996

⁸⁴ Hans Bohrmann, Artículo "Aufbewahrung", en: Íd./ Wilbert Ubbers (Ed.), *Zeitungswörterbuch. Sachwörterbuch für den bibliothekarischen Umgang mit Zeitungen*, Berlin 1994, págs. 15-17, aquí pág. 15.

⁸⁵ Peter/Schröder, *Einführung in das Studium der Zeitgeschichte*, pág. 46 sig. Al respecto cf. Ulrich Sarcinelli, *Massenmedien und Politikvermittlung. Eine Problem- und Forschungsskizze*, en: Gerhard W. Wittkämper (Ed.), *Medien und Politik*, Darmstadt 1992, págs. 37-62, aquí pág. 37 sig.

⁸⁶ Jens Flemming, Artículo "Zeitungen", en: Manfred Asendorf/Jens Flemming/Achatz von Müller/Volker Ullrich, *Geschichte. Lexikon der wissenschaftlichen Grundbegriffe*, Reinbek bei Hamburg 1994, págs. 651-653, aquí pág. 653.

⁸⁷ La tirada de los últimos años ha sido de un promedio de 410.000 a 450.000 ejemplares vendidos al día. Cf. los datos de la Oficina de Justificación de la Difusión, entidad que comprueba la difusión de los medios de comunicación. <Online [<http://www.ojd.es>]>. En 1996 se inició la difusión de *El País Digital* en Internet. Desde noviembre de 2002 se puede acceder a través de su página web a todos los artículos publicados desde 1976 <Online [<http://www.elpais.es>]>.

⁸⁸ Frey, *Spanien und Europa*, pág. 53.

⁸⁹ *Ibid.*, pág. 54.

volvió a asumir su antiguo papel de oposición contra el Gobierno conservador⁹⁰. Por su orientación europea y su compromiso por la defensa de los “valores liberales, de las minorías y del medioambiente”⁹¹, en el marco de este estudio *El País* se ofrece especialmente como base documental de información de fondo por su papel precursor en el trato del tema de la inmigración, lo que hizo con mucha más intensidad que otros periódicos españoles⁹².

Estructuración del trabajo

La reconstrucción es cronológica, a fin de sacar a relucir líneas evolutivas, y comienza en cada caso con las disposiciones políticas centrales (por ejemplo, leyes de extranjería). No obstante, para mantener la visión de conjunto de la presentación y posibilitar la comparación con otros estudios, se trata cada uno de los campos políticos por separado y diferenciados temáticamente, analizando a su vez si los factores mencionados anteriormente ejercieron alguna influencia en la configuración de la política y, si lo hicieron, de qué manera. El espacio cronológico de este trabajo se extiende desde la elaboración de la Constitución Española de 1978, que sentó las bases de los derechos de extranjería y de asilo, hasta la reforma de la Ley de Extranjería en el año 2000, que concluye las fases de formación y posterior diferenciación de la política de inmigración en el ámbito de vigencia de la primera Ley de Extranjería. En caso necesario habrá que ir más allá de estos límites temporales a fin de contextualizar diferentes aspectos en su evolución histórica.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en el primer capítulo se presentan la evolución y la transformación de los movimientos migratorios en España (cap. 1.1.) a fin de ilustrar el paso de país de emigración a país de inmigración, acompañado por una descripción de las dimensiones de la inmigración, como por ejemplo su curso cronológico, el volumen, la distribución por regiones o el origen a lo largo de las últimas dos décadas (cap. 1.3.). De este modo queda explicado por una parte a qué se van a referir a lo largo del estudio las declaraciones ocasionales de algunos agentes que atribuyen a España una “experiencia” propia en cuanto a inmigración y remiten a que también los españoles fueron en otros tiempos y en

⁹⁰ Una visión general en Jean-Pierre Castellani, *Die Tagespresse im Medienwettbewerb – (teilweise) eine Erfolgsgeschichte*, en: Walther L. Bernecker/Klaus Dirscherl (Ed.), *Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur*, Darmstadt 1998, págs. 565-580, en part. págs. 574-576. La oposición contra el Gobierno conservador fue también en el propio interés, pues *El País* forma parte del consorcio PRISA, que ofrece televisión de pago por satélite, y en este mercado tan competitivo se enfrentaba en una fuerte lucha de poder con su competencia *El Mundo*, un periódico apoyado claramente por el Gobierno de Aznar. *El Mundo* fue fundado en 1989 explícitamente como oposición al Gobierno socialista y contra el periódico que se le atribuía, *El País*. Cf. *Ibíd.*, págs. 576-579.

⁹¹ *Ibíd.*, pág. 576.

⁹² Granados Martínez, *La construcción mediática*, pág. 12. Como complemento se recurrirá a otros periódicos a través de una evaluación comentada de los medios de comunicación españoles que se publica todos los trimestres desde 1995. Fundación CIPIE, *Inmigración y Racismo. Análisis de radio, televisión y prensa española*, Madrid 1995 sigs.

otros lugares inmigrantes. Por otra, se ofrece un marco que recoge la evolución política que se van a analizar. Esto se complementa con una retrospectiva sobre el trato de la emigración por parte de la política, tanto por lo que respecta al aspecto de la gestión de la emigración como a la preocupación por el bienestar de los españoles en los países de acogida (cap. 1.2.). Este breve análisis, limitado a las décadas comprendidas entre la Guerra Civil y la democratización pero que en algunas ocasiones continuará hasta la actualidad, hace posible la referencia a esta política y a la "experiencia" institucional con estas cuestiones, para aclarar más adelante la cuestión de hasta qué punto estas "experiencias" influyeron en la formulación de las posiciones políticas en materia de inmigración.

El segundo capítulo se ocupa de los fundamentos de la política de inmigración española hasta la formulación de las primeras directrices políticas explícitas en materia de inmigración a principios de los años noventa. Entre otros aspectos sirve para analizar los aspectos del derecho de extranjería que dieron forma a las medidas políticas y a las discusiones en los años sucesivos. A ello le sigue, en la estela del aludido "impulso a través de la historia", una visión retrospectiva de la posición y del tratamiento de los extranjeros en el sistema jurídico español, que muestra que la Ley de Extranjería de 1985 no surgió incondicionalmente *ex novo* (cap. 2.1.). Además se analizan las condiciones concretas de la normativa legal en la España democrática, es decir la consideración por los derechos de los extranjeros y la fundamentación del derecho de asilo en la Constitución de 1978, acerca de lo cual hay que analizar con qué planteamientos y en qué medida se aceptaron (cap. 2.2.). Son cuestiones de interés, ya que la normativa posterior tuvo que medirse con este baremo, lo que en muchas ocasiones acabaría en el Tribunal Constitucional. Los dos apartados siguientes tratan así pues la concretización legislativa de los artículos de la Constitución, es decir la Ley de Asilo de 1984 (cap. 2.3.) y la Ley de Extranjería de 1985 (cap. 2.4.), con el análisis de su configuración y viendo en qué medida estas leyes estaban relacionadas con las normas anteriores, qué papel ejercieron la consolidación democrática y las perspectivas de adhesión a la Comunidad Europea, mientras que la solicitud real de asilo o la inmigración no alcanzaban todavía un volumen apreciable. La parte final de este capítulo se dedica a las causas de la gestación y a los contenidos de las líneas básicas en materia de política de inmigración de 1990/1991, que constituyeron la conclusión de un período "preliminar" o "transitorio"⁹³ y el punto de partida de una política de inmigración explícita y diferenciada (cap. 2.5.). Se analiza en un primer plano cómo una inmigración que iba aumentando lentamente y las primeras experiencias con la Ley de Extranjería modificaron la valoración política de los instrumentos existentes y qué influencia ejerció la creciente concienciación sobre el tema de inmigración y asilo en el plano europeo.

El tercer y central capítulo aborda los aspectos trazados por las directivas de la política de inmigración de 1990/1991 y sigue de cerca su implementación y configuración hasta finales de los años noventa. Las cuestiones planteadas en el párrafo

⁹³ Aragón Bombín, Diez años, pág. 53.

anterior adquieren un significado especial, ya que en esta fase el país se consideraba a sí mismo definitivamente un país de inmigración y reaccionaba en consecuencia. ¿Qué se reglamentó, cómo incidieron los diversos factores? y ¿hubo que observar continuidades o discontinuidades en la política española tras el cambio de Gobierno de 1996? Asimismo aumentó la intensidad con la que la Unión Europea trataba el tema de la inmigración y el asilo, lo que dio lugar a una serie de recomendaciones, resoluciones y conclusiones cuyos efectos retroactivos en España hay que analizar.

Para ofrecer una imagen estructurada, se han creado grupos en base a los diferentes ámbitos políticos. El primero (cap. 3.1.) se ocupa de las políticas de control con los objetivos de la prevención y la disuasión (visados, controles fronterizos, expulsiones). Estas políticas actuaban en un terreno muy conflictivo entre la confirmación de la soberanía nacional, las consideraciones de la política exterior y el interés de la Unión Europea por encontrar soluciones unitarias entre los Estados miembros. El capítulo que le sigue (cap. 3.2.) trata cuestiones relevantes para el mercado laboral como son la admisión al mismo, las regularizaciones de trabajadores extranjeros irregulares y los contingentes de mano de obra. En la literatura que se ha mencionado anteriormente se considera el interés de la economía española por conseguir mano de obra barata como contrapunto a los objetivos nacionales y europeos de impedir la inmigración. De ahí que este apartado aborde en particular el asunto de si para ello se elaboraron patrones políticos propios. El siguiente capítulo (cap. 3.3.) trata la cuestión de la integración social. Si bien la configuración del derecho de residencia y de la reagrupación familiar pueden considerarse parte de la política de admisión, son también factores decisivos en la valoración de la política de integración. Por ello se aborda aquí la discusión española sobre conceptos de integración, así como su repercusión en la formulación de los programas políticos en este ámbito. También es de interés el alcance de la propia configuración política, ya que la Unión Europea no ofreció ninguna propuesta concreta. En cambio, la política de asilo (cap. 3.4.) estuvo muy marcada por los intentos de lograr una armonización europea. ¿Cómo se justificó y desarrolló la reforma del derecho de asilo que España, como casi todos los países de la UE, llevó a cabo en la primera mitad de los años noventa, en vista de la poca relevancia de la inmigración por motivos de asilo en nuestro país?

Finalmente se tratan otros dos puntos que por lo general son poco importantes para abordar la inmigración y el asilo desde un punto de vista puramente político. Por una parte está la evolución del ámbito político administrativo, cuya reforma fue el objetivo que formularon las directivas de los años 1990/1991 (cap. 3.5.1.). El desglose de los agentes institucionales en los Ministerios implicados no sólo ofrece una comprensión adicional de fondo útil para los capítulos restantes, sino que a través de los cambios en las atribuciones administrativas permite también llegar a conclusiones sobre las transformaciones en los puntos de vista políticos sobre inmigración y asilo. Por otra parte se aborda un aspecto que no atañe directamente a la política de inmigración pero que aparece en los documentos de la UE como parte de una tríada junto al control y a la integración, y que en España fue

incluido en las líneas básicas: la cooperación para el desarrollo, para impedir la inmigración a largo plazo desde el lugar de origen (cap. 3.5.2.). No se trata de un análisis de la política de cooperación para el desarrollo, sino de hasta qué punto ambos campos políticos llegaron a conectarse realmente en vista de la especial relevancia que siempre se afirmaba que tenía el desarrollo en el contexto de la inmigración.

El cuarto capítulo se ocupa del proceso de elaboración de la nueva Ley o las nuevas leyes de Extranjería del año 2000, con las cuales finaliza el período de vigencia de la Ley de 1985, y se presenta un balance sobre la percepción de la eficacia de las normativas anteriores. El capítulo pone punto final y a su vez plantea la cuestión de si se debería seguir por las vías anteriores o si es necesaria una reorientación. La sucesión, en parte dramática, de los hechos, el éxito de una reforma iniciada en el Parlamento en contra de la voluntad del Gobierno (cap. 4.1.) y la "contrarreforma" de la Ley por parte del Gobierno una vez se hicieron efectivos los resultados de las elecciones (cap. 4.2.), la discusión eminentemente pública que por primera vez puso de manifiesto las diferencias entre diversos partidos, y la distinta valoración de las influencias europeas ofrecen información sobre cómo se "hizo" política de inmigración quince años después de la primera Ley de Extranjería.

Como conclusión de este trabajo se resumen las líneas evolutivas de la política española de inmigración los resultados de los factores de influencia que se han identificado, valorándolos en el marco de la totalidad del período analizado.

CAPÍTULO I. DE PAÍS DE EMIGRACIÓN A PAÍS DE INMIGRACIÓN

España es un veterano país de emigración con una tradición migratoria transatlántica que se remonta a más de quinientos años. Pero en las últimas dos décadas del siglo XX este hecho migratorio sufrió una transformación fundamental y España se convirtió en país de inmigración, como otros países del sur de Europa, que también habían sido durante mucho tiempo meros países de emigración. En este capítulo se expone el panorama de los movimientos migratorios a fin de ilustrar el paso de país de emigración a país de inmigración, además de describir las dimensiones de la inmigración, es decir, su curso cronológico, el volumen, la distribución por regiones o el origen de los inmigrantes. Esta presentación se completará con una introducción a la política española de inmigración que facilitará a lo largo de todo el libro la referencia a esta política y la "experiencia" institucional con estas cuestiones. Con ello se podrá aclarar más adelante hasta qué punto el pasado emigratorio y estas "experiencias" incidieron en la formulación de las posiciones políticas en materia de inmigración. La exposición se centrará en el siglo XX, y en particular en los años de la dictadura de Franco como época aún próxima a las ideas y los recuerdos de los responsables políticos.

1.1. América Latina y Europa: transformación de la emigración

La emigración transatlántica española a América Latina se basaba en una tradición que se remonta a la época colonial¹ más temprana y que se mantuvo indiferente

¹ Véase p. ej. Magnus Mörner, La emigración española al Nuevo Mundo antes de 1810. Un informe del estado de la cuestión, en: Anuario de Estudios Americanos 32 (1975), págs. 43-131. Peter Boyd-Bowman, Patterns of Spanish Emigration to the Indies until 1600, en: Hispanic American Historical Review 56 (1976), págs. 580-604. Magnus Mörner, Migraciones a Hispanoamérica durante la época colonial, en:

al fin del imperio colonial en 1824 a pesar de la prohibición temporal de emigrar². A finales del siglo XIX se había convertido en una emigración masiva que culminó en los años 1905-1913 (1,5 millones de personas). Después de haberse reducido debido a la Primera Guerra Mundial, la emigración se había restablecido a gran escala para volver a disminuir continuamente hasta la Guerra Civil Española a causa de la crisis económica y de las crecientes restricciones impuestas por los países latinoamericanos a la inmigración³. Debido a la Guerra Civil, a la política de la posguerra y a la Segunda Guerra Mundial la emigración quedó prácticamente paralizada. En las décadas siguientes y hasta el fin de siglo la transformación siguió siendo un elemento permanente en la historia migratoria de España. En el entramado coyuntural de las políticas de interior y de exterior, así como de la apertura de la dictadura franquista a finales de los años cincuenta y de la transición a la democracia a finales de los setenta, la restablecida emigración a América Latina cambió de naturaleza para quedar al final totalmente relegada por la emigración laboral a los países europeos, que a su vez también finalizaría a mediados de los setenta. En su lugar, a partir de entonces el país comenzó a acoger mano de obra extranjera y fue convirtiéndose en país de inmigración.

La emigración a América Latina no se restableció en dimensiones notables hasta 1946, ya que con anterioridad lo hicieron imposible las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y la efectiva prohibición de emigrar impuesta a los trabajadores españoles. Mientras que las estadísticas oficiales españolas en parte no registraron movimientos migratorios, otras cronologías que trabajan también con estadísticas sobre inmigración en América Latina presentan cifras de más de 20.000 personas para el período comprendido entre 1939 y 1945, incluyendo las personas que

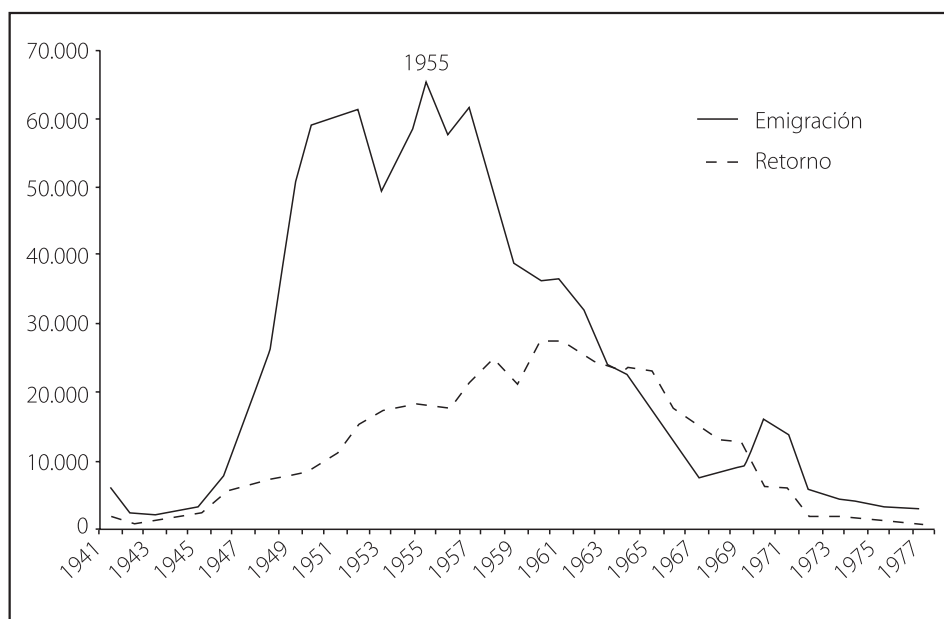
Anuario de Estudios Americanos. Suplemento 48 nº 2 (1991), págs. 3-25. Ida Altman, *Moving around and Moving on: Spanish emigration in the sixteenth century*, en: Jan Lucassen/Leo Lucassen (Ed.), *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, Bern/Berlin 1997, págs. 253-269. Carlos Martínez Shaw, *La emigración española a América (1492-1824)*, (Cruzar el Charco, Vol. 11), Colombres (Asturias) 1994. Josep M. Delgado Ribas, *La emigración española a América Latina durante la época del comercio libre (1765-1820)*. El ejemplo catalán, en: *Boletín Americanista*, año XXIV, 32 (1982), págs. 115-137. Rosario Márquez Macías, *La emigración española a América (1765-1824)*, Oviedo 1995.

² Cf. los estudios regionales en Nicolás Sánchez-Albornoz (Ed.), *Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid 1988. César Yáñez Gallardo, *La emigración española a América (siglos XIX y XX)*. Dimensión y características cuantitativas, (Cruzar el Charco, Vol. 12), Colombres (Asturias) 1994, págs. 15-22.

³ Cifras de Yáñez Gallardo, *La emigración*, pássim. Para el período entre 1830 y 1917 calcula unos 3,4 millones de personas, entre 1918 y 1936 otros 1,2 millones. La cuota de retornados es de aprox. el 57%. A partir de 1830 se había registrado también una fuerte emigración al norte del África, sobre todo a Argelia. Se trata de una emigración que ha desaparecido casi totalmente de la memoria general, aunque hacia 1.900 residían en el país unos 160.000 españoles. Al comenzar la guerra de Argelia en 1.954 vivían aún allí 54.000 españoles, que en gran parte abandonaron el país al recuperar éste la independencia, como hicieron también los *pieds noirs*. Poco antes de la independencia en 1956, en Marruecos alcanzaba la población española, principalmente limitada al protectorado español del norte del país, la cifra de aprox. 91.000 personas. Juan Bautista Vilar/María José Vilar, *La emigración española al Norte de África (1830-1999)*, (Cuadernos de Historia), Madrid 1999. Véase también Juan Bautista Vilar, *Emigración española a Argelia (1830-1900)*. Colonización hispánica de la Argelia francesa, Madrid 1975. J.F. Bonmati Antón, *Los españoles en el Magreb (siglos XIX y XX)*, Madrid 1992. Vicente Gozávez Pérez, *Descolonización y migraciones desde el África española (1956-1975)*, en: *Investigaciones Geográficas* 12 (1994), págs. 45-84.

abandonaron el país a través de Portugal y de Francia, así como cierto contingente de refugiados de la Guerra Civil a través de Francia⁴. En 1949 la emigración volvió a superar por primera vez la barrera de 50.000 personas y permaneció en este nivel los años siguientes (1949-1958: promedio anual 57.000). Así, entre 1946 y 1958 abandonaron el país unas 624.000 personas. Hacia finales del siglo América Latina perdió su atractivo en favor de los países de Europa Occidental, de modo que las cifras de emigración transatlántica bajaron hasta mediados de los setenta a valores inapreciables para permanecer en esta cota. Hasta 1975 fueron en total aproximadamente otras 300.000 personas. Los países de destino fueron, al igual que antes de la Guerra Civil, principalmente Argentina, Brasil y Uruguay, así como, en mayores dimensiones, Venezuela. Quedaron excluidos como destinos otros países como México, que había roto relaciones diplomáticas con la España de Franco, o Cuba después del golpe de Estado de Castro en 1957⁵.

Gráfico 1: Emigración a América Latina y retorno 1941-2001



Fuente: Yáñez Gallardo, *La emigración española*, págs. 120-123 (1941-1987). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 2002*, pág. 24.

⁴ Yáñez Gallardo, *La emigración*, págs. 120-123.

⁵ La emigración a otros países transatlánticos tuvo únicamente un carácter episódico y no comprendió una gran cantidad de personas. A partir de 1958 se iniciaron diversas campañas para enviar a granjeros a plantaciones de caña de azúcar en Australia (Expedición Canguro, Expedición Eucalipto). Entre 1945 y 1976 la emigración abarcó unas 23.000 personas. Hasta mediados de los años setenta emigraron también unas 8.000 personas a Canadá y la misma cifra a EE.UU., donde hasta después de la Segunda Guerra Mundial y hasta que finalizó el sistema de cuotas para España el contingente era de 242 personas. Rafael Puyol Antolín, *Emigración y desigualdades regionales en España*, Madrid 1979, pág. 57.

El renacimiento de la emigración a América Latina se basaba esencialmente en las relaciones existentes todavía con los países transatlánticos, de modo que las zonas costeras poco desarrolladas como Galicia y Asturias, aunque también las Islas Canarias, siguieron siendo las principales regiones de origen de la emigración a estos países. Fue menor la emigración procedente de otras regiones del interior también poco desarrolladas (Castilla, Valle del Ebro, Extremadura) y de regiones con una industria parcialmente desarrollada (Cataluña, País Vasco) ⁶. La situación estructural de la economía española no había mejorado con respecto al período de preguerra; en los primeros años fue incluso mucho peor debido, entre otros motivos, a la destrucción que había provocado la guerra. Junto a la motivación económica de escapar de una agricultura extenuada que no podía responder a las aspiraciones autárquicas del Gobierno y de una industria todavía no desarrollada, también ejerció una influencia considerable la motivación política. El represivo estado de guerra se prolongó incluso una vez finalizadas las operaciones militares en 1939 hasta entrados los años cuarenta. De modo que la emigración ofrecía una posibilidad de escaparse del régimen.

No obstante, incluso en los años de intensa emigración, las cifras permanecieron muy por debajo de las que se habían registrado en la época de la preguerra. Algunas causas fueron el aumento del atractivo que ofrecían los mercados laborales europeos y las restricciones de la política española de emigración, que exigía de América una invitación, la denominada carta de llamada, o un contrato de trabajo acordado con antelación y refrendado por el Cónsul, pero también las restricciones en los Estados latinoamericanos. Desde los años treinta estos países habían configurado la admisión de los inmigrantes de forma cada vez más restrictiva y selectiva. Su interés se dirigía a trabajadores especializados y técnicos con una formación especializada para la industria y para la supervisión de actuaciones en materia de infraestructura. Un interés que aumentó cuando la economía de América Latina comenzó a prosperar después de la Segunda Guerra Mundial ⁷. Además se esperaba la llegada de inmigrantes con sus familiares para urbanizar regiones despobladas hasta entonces y, a fin de garantizar el arraigo de los que ya residían en el país y de los familiares que inmigraban posteriormente para reunirse con ellos. Pero en España también faltaban trabajadores y técnicos especializados, y aquel que había conseguido explotar terrenos no iba a América a hacer lo mismo, cuando además por lo general no era posible hacerlo como propietario sino únicamente en los latifundios. Más bien se buscaba prosperar en las ciudades porque, en palabras de García Fernández en su estudio sobre la emigración, para ser pobre uno se quedaba en

⁶ Jesús García Fernández, *La emigración exterior de España*, Barcelona 1965, págs. 194-204.

⁷ Por lo visto los países latinoamericanos se decidieron demasiado tarde a buscar especialistas que quisieran abandonar Europa después de la Guerra. *Ibíd.*, pág. 19 sig.

⁸ *Ibíd.*, págs. 41-48, cita pág. 48. También cf. Salvador Palazón Ferrando, *La emigración española a Latinoamérica (1946-1990). Reanudación y crisis de un flujo secular*, en: *Estudios Geográficos* 54/1993, (210), págs. 97-128, aquí págs. 98-112.

España⁸. Así pues, la composición socioprofesional de los emigrantes a América Latina era distinta de la de los que emigraron a países europeos. Mientras que estos últimos procedían sobre todo del sector primario, aquellos eran en su mayoría trabajadores de los sectores secundario y terciario. Esta tendencia se intensificó incluso a finales de los años cincuenta, cuando el Gobierno español comenzó a esforzarse con su política migratoria por responder ampliamente a los intereses de los países latinoamericanos activando la emigración dirigida y asistida de especialistas⁹.

Mientras que Europa seducía cada vez más, América Latina fue perdiendo su atractivo en los años sesenta a causa de la inestabilidad política, del creciente militarismo y de las crisis económicas. Debido al fuerte crecimiento demográfico, fueron penetrando en los mercados cada vez más trabajadores no cualificados de los propios países, por lo cual las políticas de inmigración se volvieron en parte más restrictivas. Al mismo tiempo, el progreso de la economía española posibilitó una mayor absorción de mano de obra, lo que ocasionó que a partir de los últimos años de la década de los sesenta y en las décadas siguientes la remitante emigración a América Latina consistiera sobre todo en especialistas con contrato, voluntarios cooperantes para el desarrollo y miembros de comunidades religiosas. Igualmente perdió significado la emigración familiar, que en las décadas anteriores había predominado¹⁰. Finalmente se invertiría la dirección de la emigración y España se convertiría, junto con otros Estados, en el destino de aquellos que querían escapar de dictaduras o crisis económicas.

Según las estadísticas, en 1960 la emigración a los países europeos ganó repentinamente importancia y superó en seguida la emigración transatlántica. Mientras que las estadísticas españolas en el caso de América Latina convergen con las cifras de los países de inmigración para la época de la posguerra, debido al fuerte dirigismo de la emigración, en el caso de Europa ofrecen una imagen incompleta. Así, en las estadísticas oficiales anteriores a este período no se encuentra ningún dato sobre la ingente emigración sobre todo a Francia. Pues desde la primera mitad del siglo XIX Francia ya había sido un destino permanente tanto para trabajadores de temporada como para indefinidos, que en parte se quedaban en el país¹¹. La gran necesidad de mano de obra en Francia durante la Primera Guerra Mundial y en la Posguerra provocó un gran movimiento de emigración, en parte incontrolada, de tal modo que la población española en ese país se duplicó con respecto a las cifras de la preguerra llegando a 255.000 personas (1921) y en los siguientes diez años volvió a aumentar en casi 100.000.

¹⁰ *Ibíd.*, págs. 113-128. También Eugenio García Zarza, *La emigración española a Iberoamérica: 1946-90. Estudio geográfico*, en: *Id.* (Ed.), *Las migraciones en Iberoamérica. II jornadas de estudios geográficos iberoamericanos*, Salamanca 1992, págs. 23-54. Para datos más concretos sobre la emigración asistida cf. Salvador Palazón Ferrando, *La emigración española asistida a Latinoamérica 1968-1990*, en: *Investigaciones Geográficas* 11/1993, págs. 209-221.

¹¹ Francia es uno de los países europeos de destino más estudiados de la emigración española. Básicamente Javier Rubio, *La emigración española a Francia*, Barcelona 1974.

Tras los desplazamientos de exiliados por causa de la Guerra Civil Española, que llevó a muchos españoles a permanecer en Francia¹², a mediados de los cincuenta se restableció la emigración laboral a ese país, que hasta entonces había estado protegiendo su mercado laboral. Seguidamente se convirtieron en regiones de destino también otros países de Europa Occidental. Con la recuperación económica subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial y el vertiginoso crecimiento económico, se incrementó en los respectivos países la necesidad de mano de obra¹³, de modo que se firmaron convenios de contratación con los países mediterráneos, en primer lugar con Italia, y después también con España, Portugal, Grecia, Marruecos, Túnez o más tarde con Turquía. España firmó convenios con Bélgica¹⁴, Alemania¹⁵, Francia¹⁶, Países Bajos, Suiza¹⁷ y Austria. Los principales destinos de la emigración fueron hasta mediados de los años sesenta Francia, luego Alemania y después sobre todo Suiza. A las clásicas regiones de origen de la emigración trans-

¹² *Ibíd.*, págs. 190-274. De una cantidad estimada de un cuarto de millón de personas que hasta finales de 1938 se habían desplazado a corto plazo a Francia como consecuencia de las operaciones militares, permanecieron en el país aprox. 45.000 en calidad de refugiados. Tras la intensa huida a través de Cataluña a principios de 1939 debido a la derrota definitiva de la República, en poco tiempo se habían establecido en Francia hasta medio millón de refugiados españoles. Sin embargo, poco después se inició un movimiento masivo de retorno, y se calcula que en 1939 sólo quedaban en Francia unos 140.000 refugiados españoles. A ellos hubo que añadir unos 25.000 en el norte de África, incluidos aquellos que habían formado parte de la Legión extranjera. Otros 15.000 fueron a América Latina, sobre todo a México, país que había apoyado a la República. Y 10.000 más quedaron distribuidos en otros países europeos y en la Unión Soviética. Se calcula que después, durante la Segunda Guerra Mundial, unos 15-20.000 refugiados en Francia regresaron a España, unos 10.000 a América Latina, unos 5.000 murieron en campos de concentración alemanes y otros 5.000 como soldados. En 1945 la cifra de refugiados españoles en Francia ascendía a aprox. 100.000 y aumentó de nuevo en los años siguientes en cerca de 30.000 inmigrantes clandestinos que solicitaron el estatus de refugiados. Los españoles fueron el único grupo de ciudadanos extranjeros que a pesar de las nacionalizaciones aumentaron su representación con respecto al último censo de la preguerra (en 1946 aprox. 300.000).

¹³ Cf. Bade, Europa in Bewegung, págs. 314-323. Manuel Navarro López, El contexto socioeconómico de la emigración continental española (1945-1975), en: José A. Garmendía (Ed.), La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno, Madrid 1981, págs. 15-41, aquí pág. 17-20.

¹⁴ Acerca de los españoles en Bélgica véase el estudio cualitativo de Francisco Andrés Orizo/Mónica de Andrés Cuartero, La inmigración española en Bélgica. Una encuesta personal a emigrantes y familiares, Madrid 1999.

¹⁵ No existe ningún estudio monográfico reciente acerca de la emigración laboral española a Alemania. Para un panorama contemporáneo cf. Álvaro Rengifo Calderón, La emigración española a Alemania, Madrid 1966. Francisco Sánchez López, La emigración española a Europa, Madrid 1969, págs. 41-95. José A. Garmendía, Emigración española a Alemania, en: *Íd.* (Ed.), La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno. Madrid 1981, págs. 245-286. Annette Kaminsky, Spanier in Deutschland, en: *Ethnische Minderheiten in Deutschland*, ed. por Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung BIVS, Berlin 1994 (2ª entrega), págs. 3.1.7.-1-24. Axel Kreienbrink, Aspectos da inmigración española, portuguesa e iberoamericana en Alemaña, en: *Estudios Migratorios. Archivo da Emigración Galega* nº 10 (2000), págs. 109-129.

¹⁶ Acerca de la emigración laboral de los años sesenta y sesenta véase, además del libro de Rubio, también Francisco Parra Luna, La emigración española en Francia 1962-1977, Madrid 1981.

¹⁷ Acerca de la emigración laboral a Suiza cf. Juan González-Anleo, Una aventura solitaria: La emigración española a Suiza, en: José A. Garmendía (Ed.), La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno, Madrid 1981, págs. 343-385.

atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria) se añadieron cada vez más emigrantes de Andalucía, Castilla y Extremadura, así como de la zona de Levante. Su distribución sectorial fue muy diferenciada en cada uno de los países de inmigración. Mientras que en Alemania en 1970 casi tres cuartas partes de los trabajadores españoles se encuadraban en la industria, en Suiza sólo lo hicieron una quinta parte. Allí, un porcentaje similar trabajaba en la hotelería y aproximadamente una cuarta parte en la construcción. En Francia, el porcentaje de trabajadores españoles en la construcción era semejante al de Suiza, mientras que en la industria trabajaba sólo un 15%. En cambio, casi la misma cantidad trabajaba en el sector agrario¹⁸.

El Instituto Español de Emigración, IEE, que únicamente recopilaba datos propios de la emigración asistida por él mismo, registró hasta 1973 más de un millón de emigrantes. Algunos cálculos del Instituto sobre las personas no registradas y los recuentos del Instituto Nacional de Estadística, INE, reflejan para los años 1960 a 1973 un movimiento migratorio mucho más profuso¹⁹. Según estos datos, hay que añadir a las cifras aproximadas por lo menos otras 900.000 personas que constituían la emigración ilegal y que eran sobre todo cónyuges e hijos en proceso de reagrupación familiar. La cifra total ofrece así pues una imagen coherente de la relación entre las cifras de retornados, que también se basan sobre todo en apreciaciones, y las de los españoles que se quedaron en los países de contratación. De cerca de dos millones de españoles que emigraron (1960-1975) habrían retornado unos años después aproximadamente 1,5 millones (1962-1979)²⁰. Junto a esta emigración laboral permanente había también otra emigración de temporada, sobre todo para la recolección, que se dirigía principalmente a Francia y que comprendió en este período también a cerca de 1,5 millones de personas²¹.

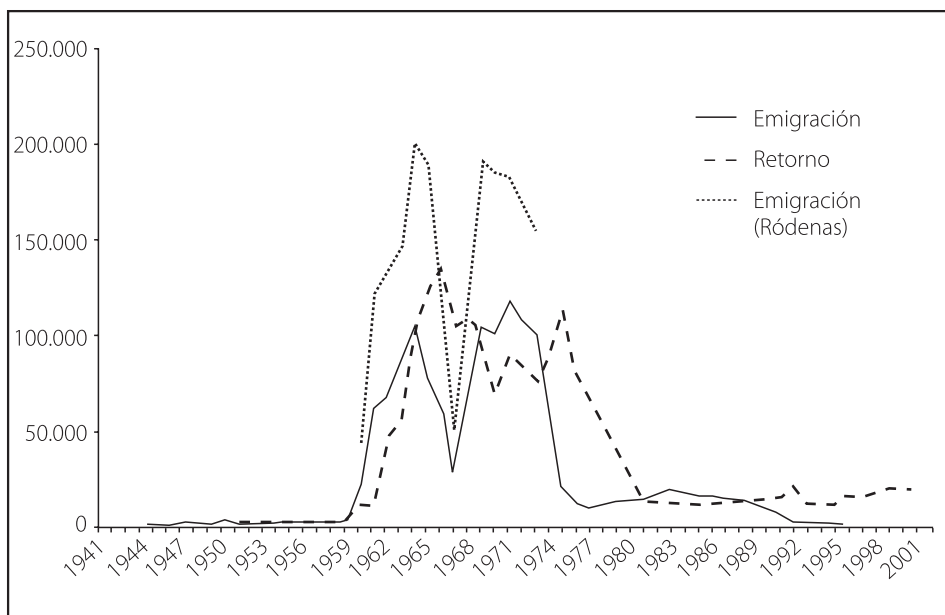
La evolución de los movimientos migratorios muestra claramente el carácter de almacén de mano de obra disponible a corto plazo para las industrias de los países de Europa Occidental²², a diferencia de la emigración transatlántica, de perspectivas más indefinidas. Así, la profunda hendidura abierta en 1966/67 es una muestra de la recesión existente en esos años. El fin de las migraciones laborales de mediados de los setenta coincidió con la crisis del petróleo y la subsiguiente crisis económica, a causa de las cuales tanto Alemania en 1973 como Francia en 1974 sus-

¹⁸ Ana Fernández Asperilla, La emigración como exportación de mano de obra: El fenómeno migratorio a Europa durante el franquismo, en: *Historia Social* 30 (1998), págs. 63-81, aquí pág. 69.

¹⁹ Carmen Ródenas Calatayud, *Emigración y economía en España (1960-1990)*, Madrid 1994, págs. 81-83. Se calcula, p. ej., que entre mediados de los cincuenta y mediados de los sesenta en Francia un 80% de los inmigrantes no obtuvieron el estatus legal hasta su llegada al país, es decir, que inmigraron clandestinamente. Cf. Fernández Asperilla, *La emigración*, pág. 65.

²⁰ A partir de 1980 la cifra de retornados dejó de ser una apreciación del IEE y pasó a extraerse de las bajas consulares, lo que sólo puede dar una cifra mínima como resultado.

²¹ Puyol Antolín, *Emigración*, pág. 72.²² A pesar de la utilización de este término que evoca la teoría marxista ("ejército industrial de reserva"), autores como Treibel no comparten la implicación conceptual de que los emigrantes sólo fueron meras víctimas de intereses económicos, como se ha puesto de manifiesto en los motivos de la emigración. Annette Treibel, *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*, 2ª ed. rev. y ampl., Weinheim 1999, págs. 117-121.

Gráfico 2: Emigración a Europa y retorno 1941-2001

Fuente: Vilar/Vilar, La emigración española a Europa, pág. 78 sig.; Ródenas Calatayud, Emigración y economía, pág. 261; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, pág. 24.

pendieron las contrataciones. A partir de 1975 también Suiza comenzó a admitir mano de obra sólo con contratos inferiores a un año. A ello se sumó en España la muerte de Franco y el fin de la dictadura, el proceso de democratización, un paulatino crecimiento económico y la adhesión a la Comunidad Europea, por lo que la emigración dejó de considerarse una opción atractiva.

Entre mediados de la década de los setenta y 1990, la emigración asistida²³ por el IEE a Estados europeos alcanzó unas 15.000 personas al año, la mayoría de las cuales eran emigrantes temporales de menos de un año en Suiza y en parte en Francia. Posteriormente las cifras se redujeron en su totalidad, ya que por lo menos para las regiones de la CE, con la adhesión y con el fin de los plazos transitorios de la libertad de circulación de trabajadores dejó de ser necesaria la asistencia por parte de las autoridades²⁴. Hay que destacar un ligero aumento de las cifras de retornados que, si entre 1980 y la segunda mitad de los noventa oscilaban en unas 15.000 personas al año, a

²³ Sólo se dispone de estas cifras del IEE. Las series históricas comprenden la emigración permanente por un período superior a un año así como la temporal, entre tres meses y un año. No hay datos sobre reagrupación familiar.

²⁴ Para 2001 se mencionan 134 emigrantes permanentes en todo el mundo, así como 610 temporales en Europa (Suiza), además de 5.600 trabajadores de temporada para la cosecha en Francia por menos de tres meses, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, Madrid 2002, págs. 26-31.

partir de 1999 superan las 20.000. Esto podría deberse a que cuatro décadas después de los convenios de contratación los emigrantes van alcanzando la edad de jubilación. No obstante, en el caso de América Latina es mucho más dramático el incremento de estas cifras, que entre mediados de los noventa y el año 2001 se habían triplicado (unas 8.000 personas por año). Esto comienza a ser una prueba de la mencionada inversión de la dirección migratoria, la huida de la penuria económica, que no necesariamente significa un retorno en el sentido más estricto de la palabra, sino que en muchos casos se trata de emigrantes de la segunda o tercera generación que gracias a convenios de doble nacionalidad continúan en posesión de la nacionalidad española. La estadística se ocupa de estas personas en el capítulo sobre emigración y retorno, pero desde el punto de vista sociológico una gran parte de ellas constituyen el fenómeno a que España se está enfrentando a más tardar desde los años ochenta: la inmigración. Pero antes de abordarla hay que ofrecer primero una panorámica de la política de emigración.

1.2. Política de emigración entre la dictadura y la democracia

1.2.1. La retórica de la Hispanidad y los intereses económicos: la política de emigración durante el franquismo

A pesar de que se había levantado la prohibición de emigrar, en la segunda mitad del siglo XIX la política de emigración estaba marcada por las restricciones y había servido principalmente a los intereses de las empresas de transporte y de los agentes de emigración, además de dar pábulo a la corrupción administrativa²⁵. El régimen de autorizaciones que seguía vigente no se abolió hasta 1902. La Ley de Emigración²⁶ aprobada en 1907 con el objetivo de proteger a los emigrantes en la preparación y la realización de la emigración transatlántica sin olvidar en ello los intereses de los empresarios y de la Administración, resultó poco eficiente. Con la dictadura del General Primo de Rivera, a partir de 1923 se manifestó un aumento del intervencionismo, a consecuencia del cual se intensificó la actividad administrativa de control de los movimientos migratorios y de protección de los emigrantes. Numerosas modifica-

²⁵ Cf. J.M. Pérez-Prendes y Muñoz-Arraco, El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo. Un estudio histórico-jurídico, (Cruzar el Charco), Colombres (Asturias) 1993, págs. 68 sig. Un panorama de la legislación española de emigración en la lista Legislación de emigración. Índice histórico-cronológico, años 1623-1989, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo 8/9 (1990), págs. 164-240.

²⁶ Ley de emigración de 21 de diciembre de 1907, en: Compilación de las disposiciones dictadas sobre emigración, ed. por Inspección General de Emigración, Vol. 1 (1848-1932), Madrid 1933, págs. 5-17. La Ley consta de seis capítulos: el Capítulo I define la emigración (sólo a América, Asia u Oceanía) e indica quién puede emigrar; el Capítulo II regula la administración de la emigración, el Capítulo III se ocupa de las obligaciones de las empresas navieras y de transporte, el Capítulo IV del contrato de transporte, el Capítulo V de la inspección de la emigración y el Capítulo VI de las sanciones.

ciones de la Ley hicieron necesaria en 1924 su refundición en la cual destacaron principalmente en los aspectos de la protección, ampliándose de modo que también se pudiera registrar a los españoles en los mismos países de inmigración, para lo cual se contempló, por ejemplo, la habilitación de los agregados de emigración en los consulados españoles. Con ello se pretendía controlar la tendencia que presentaban los países de inmigración a recurrir a restricciones en materia de inmigración para proteger su propia situación económica²⁷. Las modificaciones del texto de la Ley de 1924²⁸ afectaron principalmente el ámbito administrativo, con lo cual el difícil equilibrio entre el derecho de emigración de cada individuo y la acción protectora del Estado pasó a decantarse más bien por esta última. Como consecuencia, la libertad de emigración se vio limitada por controles, sin que la protección prevista hubiera funcionado efectivamente. La política de la Segunda República, desde 1931 hasta la Guerra Civil, siguió esta línea sin desarrollar acentos propios. Ante a la disminución de las cifras de emigración, esto dejó de ser necesario²⁹.

Inmediatamente después de la Guerra Civil, sumido en una situación de aislamiento político y económico, el nuevo régimen rompió con la libertad general de emigración que había existido hasta entonces. Con el Decreto de 1 de agosto de 1941³⁰ se prohibió de facto la emigración debido a que se necesitaban todas las "fuerzas físicas e intelectuales" para reconstruir el país³¹. Por ello, el Decreto regulaba explícitamente también la repatriación de españoles de ultramar³². El motivo eran los objetivos demográficos del Gobierno, que para imponer sus ideas autárquicas en la política económica aspiraba a incrementar la población de 26 a 40 millones. De este modo se podía responsabilizar en parte a los emigrantes, por su comportamiento supuestamente egoísta, de la pobreza del país. Otra razón por la cual se prohibió la emigración eran los opositores políticos que se habían exiliado a América Latina y de los que se temía que influyeran políticamente en los emigrantes³³.

²⁷ Además de los planteamientos económicos, varios Estados se vieron afectados por corrientes nativistas que en algunos países como Chile o Brasil (1930, 1932) dieron como resultado la prohibición de la inmigración. Acerca de la política de inmigración de los países latinoamericanos cf. p. ej. Bureau International du Travail (Ed.), *La réglementation des migrations*, Vol. II: *Les législations sur l'immigration*, (Études et Documents, Série O - Migrations, N° 3), Ginebra 1928. Hernán Asdrúbal Silva (Ed.), *Legislación y política migratoria en el Cono Sur de América: Argentina-Brasil-Uruguay*, (Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Serie Inmigración, Vol. 3), México 1987. Carmen Norambuena/Guillermo Bravo, *Política y legislación migratoria en Chile, 1830-1930*, en: *Revista de Historia de América* 109 (1990), págs. 69-128.

²⁸ Ley de emigración (Texto refundido de 1924) de 20 de diciembre de 1924, en: *Compilación de las disposiciones*, págs. 560-579.

²⁹ Pérez-Prendes y Muñoz-Arraco, *El marco legal*, págs. 134-141. José Serrano Carvajal, *La emigración española y su régimen jurídico*, Madrid 1966, pág. 101. Instituto Español de Emigración, *Política española de emigración en los siglos XIX y XX*, Madrid 1981 (sin publicar, SEIE Informe 18/81), pág. 42 sig.

³⁰ Impreso en Instituto Español de Emigración (Ed.), *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Madrid 1965, págs. 21-24.

³¹ Cf. p. ej. retrospectivamente al Procurador Fernández Villaverde en 1956 en las Cortes. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)* 538, de 14/07/1956, pág. 10762.

³² Vicente Borregón Ribes, *La emigración española a América*, Vigo 1952, págs. 275-287.

³³ Pérez-Prendes y Muñoz-Arraco, *El marco legal*, pág. 142. Palazón Ferrando, *La emigración española a Latinoamérica*, pág. 98.

Al reiniciarse la comunicación transatlántica después de la Segunda Guerra Mundial, se reanudaron las emigraciones, de modo que el Gobierno se vio motivado a volver a poner en vigor las normativas de la antigua Ley de Emigración en su versión de 1924³⁴. Sin embargo, permanecieron vigentes ciertas disposiciones restrictivas originariamente ideadas para el período de guerra, como el hecho de dejar como responsable de la expedición de pasaportes a la Dirección General de Seguridad del Ministerio de la Gobernación. Pero a pesar de este desbloqueo de la emigración, en los años siguientes estuvo continuamente presente en las instituciones oficiales y semioficiales la idea de que había que reducir la emigración porque con ella se perdían personas que habían recibido su formación a costa del Estado, por lo cual el emigrante provocaba en su país un "arduo sacrificio". Pero ya que esta "desgracia" existía de todos modos, según el entonces Director del Instituto de Emigración, Rodríguez de Valcárcel, había que sacar el máximo partido de ella³⁵.

Para sacar provecho de lo inevitable y no dar una imagen de impotencia, en primer lugar se volvió a definir la emigración como lo que, por lo menos en teoría, había sido también antes de la guerra: un derecho de libre elección y no una disfunción de la sociedad en detrimento del Estado. No obstante, este derecho aumentó verbalmente de categoría, convirtiéndose en un "derecho inalienable del hombre," una de las "libertades humanas más profundas"³⁶. Esta referencia como "culto absoluto"³⁷, que se encuentra en todas las publicaciones de los años cincuenta y sesenta sobre el tema, defendía así paradójicamente derechos básicos liberales en una dictadura represiva. En su argumentación se recurría al fundador del derecho internacional moderno, Francisco de Vitoria, que con esta tesis ya había justificado el establecimiento de los españoles en América³⁸. Según Vitoria había no obstante una importante limitación: no se podían perjudicar los intereses de la sociedad

³⁴ Decreto de 29 de marzo de 1946, en: Instituto Español de Emigración, Legislación española de la emigración, págs. 28-32.

³⁵ Carlos María Rodríguez de Valcárcel, Aspectos de la emigración española a Hispanoamérica, Madrid 1958, pág. 14 sig. También a finales de los cuarenta Mariano González-Rothvoss y Gil, Los problemas actuales de la emigración española, Madrid 1949, pág. 41 ("un individuo en quien las instituciones estatales crearon un capital mediante un costoso esfuerzo [...], no tiene derecho a la libertad de acción que pudiera reclamar un autodidacto, si ella perjudica gravemente a su país").

³⁶ Así, el entonces Ministro de Trabajo Fermín Sanz Orrio en el II Congreso de la emigración en 1959 ("derecho inalienable del hombre a cambiar domicilio"). Instituto Español de Emigración (Ed.), II Congreso de la emigración española a ultramar, Madrid 1960, pág. 36. También en una publicación del partido oficial del Estado, el Movimiento ("hecho social ligado a las más profundas de la libertades humanas"). Aspectos humanos y sociales de la emigración, ed. por Delegación Nacional de Prensa, Propaganda y Radio del Movimiento, Madrid 1962, pág. 5.

³⁷ Beatrix Nack, Untersuchungen zur Migrationspolitik des spanischen Staates in der Zeit des Franco-Regimes - Rostock, Wilhelm-Pieck-Universität, Diss. phil. 1988, pág. 131.

³⁸ Luís Alfonso Martínez Cachero/Felipe Vázquez Mateo, Actualidad de la emigración española. Comentarios a la Ley de Ordenación de la Emigración española, de 3 de mayo 1962, Madrid 1964, pág. 25 sig. También Luís Legaz, Fundamentos éticos de la emigración: El derecho de emigrar. La libertad de residencia. Sus limitaciones, en: Problemas de la migración española, (Semanas Sociales de España - XVIII Semana - Vigo - Santiago), ed. por Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, Madrid 1959, págs. 205-221.

y del Estado. De ello se desprendía la capacidad del Estado para intervenir y actuar en el proceso migratorio, lo que sólo podía ocurrir a favor de los emigrantes como parte también de la sociedad. Debido a que en ningún lugar había la misma libertad de inmigración, el Estado incluso se veía obligado a intervenir ofreciendo su ayuda para no condenar el derecho a emigrar a convertirse en un "medio derecho" a la ineficacia³⁹. Así se pudieron argumentar los intentos de protección y prevención, pero también de dirigismo y de control. El dirigismo debía tener lugar allí donde los emigrantes españoles hubieran encontrado menos dificultades y donde hubieran podido adaptarse fácilmente. Se refería por supuesto a América Latina, de modo que la política de emigración preveía ayuda a los emigrantes frente a las restricciones que éstos pudieran encontrar allá para inmigrar, y a su vez apoyo a los países de acogida. No obstante, tras esta argumentación se escondía una conexión con el ya mencionado provecho de la emigración, que debía ser dirigida allá donde fuera posible⁴⁰.

El provecho esperado tenía dos facetas: por una parte se esperaba que la emigración produjera beneficios económicos, por otra también políticos, sobre todo en política exterior. Las expectativas políticas se dirigían especialmente a América Latina como superación del aislamiento político en que se hallaba sumida España después de la Guerra Civil. Se evocaba el pasado común de las repúblicas latinoamericanas con España como madre patria, así como el espíritu de la Hispanidad. La Hispanidad designaba un concepto ideológico impreciso que ponía en conexión conceptos tan diferentes como patria, nación, Estado, raza, imperio y religión. De algún modo que no se definía más concretamente, todo ello debía comprender "aquel" carácter genérico de la totalidad de los pueblos de lengua y cultura españolas (también portuguesas) y a su vez distinguir su colectividad y su comunidad. Esta comunidad implicaba a su vez, según la idea española, una política rectificadora de estos Estados⁴¹. En base a una definición de 1954, la Hispanidad era por tanto una "tendencia centrípeta, [...] el reconocimiento y exaltación de los valores nacionales, no sólo por su valor intrínseco, sino como energías vitales que se propagaron al exterior, en una obra ingente de fecunda y humana sembradura, que implica la obligación de conservar y mejorar tan gran herencia"⁴². Esta tendencia hacia América Latina había surgido a principios del siglo XX tras la pérdida de las últimas colonias en 1898, aunque al principio se denominara todavía "Iberoamericanismo", y representaba por así decirlo el intento de recuperar a través de la Nación lo que el

³⁹ Emigración: Política social y seguridad social, ed. por Sección de Política del Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1960, pág. 5 sig.

⁴⁰ Carlos Martí Buñil, Nuevas soluciones al problema migratorio, Madrid 1955. La totalidad del libro es un alegato por una política de la emigración dirigida y por la creación del instrumento necesario para ello, un Instituto de Emigración. De forma parecida cf. Borregón Ribes, La emigración.

⁴¹ Eduardo González Calleja/Fredes Limón Nevado, La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e imperio en la prensa franquista durante la guerra civil española, Madrid 1988, pág. 8. André Bachoud, Hispanidad, en: Hérodote nº 57 (1990), págs. 16-26, aquí pág. 16.

⁴² Cita de Valentina Fernández Vargas del Diccionario Abreviado de 1954, La emigración y las relaciones España-Iberoamérica, en: Pedro A. Vives (Ed.), Historia general de la emigración española a Iberoamérica, Vol. 1, Madrid 1992, págs. 615-633, aquí pág. 617.

Estado había perdido⁴³. Fue en particular la dictadura de Primo de Rivera la que reconoció el potencial de la Hispanidad, fundamentada ideológicamente por Ramiro de Maeztu⁴⁴, y basó su política exterior en ella. La dictadura de Franco se apoderó del concepto y lo amplió. Durante la Guerra Civil, y sobre todo inmediatamente después de ella, ésta sería la vía para lograr la aceptación del "Nuevo Estado". Se intentó evitar el confinamiento de la política exterior, acentuando especialmente la cultura común y el fomento de la misma⁴⁵. Los Estados latinoamericanos permanecieron no obstante totalmente indiferentes al respecto y, al contrario, reaccionaron con absoluta vehemencia ante cualquier asomo de ambiciones hegemónicas y neoimperialistas que se dejaran escuchar sobre todo en estos primeros años del régimen⁴⁶.

La emigración iba a ser por tanto vehículo de la Hispanidad. Al fin y al cabo América Latina tenía que agradecer su riqueza material y espiritual a la "aportación de sangre española". La presencia española al otro lado del Atlántico se presentó como la solución a los problemas políticos y sociales de los países latinoamericanos, por ser el emigrante español una "cantera inagotable de progreso, bienestar y paz"⁴⁷. Clara señal de que los responsables de la administración de la emigración veían en el modelo de Estado español la mejor solución. Si bien esencialmente se mantuvo esta retórica, en los años sesenta cambió alguno de sus matices. Al reducirse el aislamiento internacional⁴⁸, se pudo emprender el desarrollo de una política exterior también más allá de los aspectos culturales, por lo cual dejó de ser tan central el recurso de la Hispanidad sin tener que dejar de remitir a las particulares relaciones con América Latina. Pero el tema cen-

⁴³ No se puede ignorar cierto parecido conceptual con la idea de la nación cultural alemana como sustitución del Estado alemán que no se había conseguido a principios del siglo XIX. Sobre el desastre de 1898, en alemán, cf. Walther L. Bernecker, *Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert. Vom Ancien Régime zur Parlamentarischen Monarchie*, Frankfurt a.M. 1990, págs. 218-221.

⁴⁴ Maeztu, Embajador en Argentina en la época de Primo de Rivera, es considerado el padre del término "Hispanidad". Su libro "Defensa de la Hispanidad" (Madrid 1934) constituyó la base de la posterior evolución ideológica. Sólo hasta 1952 se publicaron otras cinco ediciones.

⁴⁵ Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, España únicamente mantenía relaciones con Argentina, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Perú. Sobre la política cultural como política de sustitución en los primeros años del régimen cf. Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla, *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, (Biblioteca de Historia, Vol. 13), Madrid 1992. Íd., *El recurso al "mundo hispánico": elaboración y trayectoria de una política de sustitución*, en: Javier Tusell/et al. (Ed.), *Congreso Internacional El Régimen de Franco (1936-1975). Política y Relaciones Exteriores*, Vol. 2, Madrid 1993, págs. 515-533.

⁴⁶ Delgado Gómez-Escalonilla, *Imperio*, pág. 125.

⁴⁷ Borregón Ribes, *La emigración*, págs. 225, 292. González-Rothvoss y Gil, *Los problemas*, pág. 72. Cita del Instituto Español de Emigración, *II Congreso de la emigración*, pág. 10. Para no debilitar la posición española en estos países había que procurar que no se redujera la comunidad española, cf. BOCE 687, de 19/12/1960, pág. 14374, Ministro de Trabajo Sanz Orrio.

⁴⁸ El reconocimiento político del régimen comenzó poco a poco a partir de 1950 con el levantamiento de la proscripción de España por parte de la ONU. En 1953 España pudo celebrar por primera vez un concordato con el Vaticano y poco después varios acuerdos con EE.UU. (entre otros sobre bases militares). En 1955 España se incorporó a la ONU.

tral en materia de emigración se desplazó hacia la cooperación para el desarrollo económico y el progreso social, aspecto que España desplegó como misión. Para ello volvieron a situarse en el punto de mira los intereses económicos, como por ejemplo el fomento del propio comercio exterior. Con este objetivo también se iba a renunciar a mano de obra especializada aunque el país la necesitaba en realidad con urgencia⁴⁹. Sin embargo, este fue el modo de disfrazar sobre todo el hecho de que los países latinoamericanos dejaran de admitir a inmigrantes no cualificados.

España reaccionó en esta época de progresiva reducción de la emigración transatlántica con una "política migratoria planificada"⁵⁰, con convenios de cooperación técnica y con un programa para la denominada "emigración selectiva"⁵¹ al servicio de la intermediación de mano de obra especializada, algo que siguió realizándose incluso una vez finalizado el régimen, cuando dejó de ser oportuno seguir hablando de Hispanidad y las relaciones pasaron a centrarse en la cooperación. En retrospectiva, la Hispanidad había sido no tanto la "base ideológica"⁵² como el adorno ideológico de una emigración sobre la que el Estado español poseía escaso poder de configuración y de la que por ello intentaba sacar el máximo provecho posible para sus propios intereses.

Si bien esto afectaba también a las emigraciones a los países europeos, en este caso había que buscar otra justificación. Además de acentuar el derecho a emigrar, la justificación fue exclusivamente de naturaleza económica. Según ella, la emigración debía ser un componente esencial del desarrollo económico de España, sobre todo gracias a la descarga del propio mercado laboral y a las remesas. Cuando el modelo económico español basado en la autarquía fue mostrando cada vez más su fracaso en los años cincuenta, se introdujeron reformas que culminaron en el Plan de Estabilización Económica de 1959. Una de las consecuencias de la liberalización de la economía fue el incremento del desempleo, ocasionado por las reducciones salariales y por la prohibición de las horas extraordinarias y del pluriempleo. La emigración apareció como posibilidad de lograr la estabilización, haciendo uso de la comparación, a menudo forzada, con una válvula de seguridad⁵³. Con la reducción de la oferta de mano de obra y adicionalmente el incre-

⁴⁹ Cf. p. ej. al entonces Director General del Instituto de Emigración Álvaro Rengifo Calderón, *La emigración a Iberoamérica. Factor de desarrollo*, Madrid 1966, págs. 9-13. Íd., *Emigración y economía*, Madrid 1966, pág. 15.

⁵⁰ BOCE 538, de 14/07/1956, pág. 10761. Procurador Fernández Villaverde. Sólo debían irse los "útiles".

⁵¹ Felipe Vázquez Mateo, *La nueva emigración a Iberoamérica. Ensayo sobre la emigración selectiva*, Madrid 1968.

⁵² Beatrix Nack, *Die Hispanidad als ideologische Grundlage franquistischer Migrationspolitik gegenüber der überseeischen Auswanderung*, en: *Migrationsforschung* 23 (1990), págs. 75-79. Para Nack se trata sobre todo de un carácter específico del –según ella– Estado fascista. Aparte de lo cuestionable de esta teoría, aborda demasiado superficialmente la transformación del significado de la Hispanidad a lo largo de las décadas.

⁵³ P. ej. BOCE 538, de 14/07/1956, pág. 10760, Procurador Fernández Villaverde. Instituto Español de Emigración (Ed.), *III Congreso de la emigración española a ultramar*, Madrid 1966, págs. 119, 197.

mento del capital gracias a las remesas de los emigrantes iba a gestarse así un nuevo equilibrio entre los factores trabajo y capital⁵⁴.

La idea no era nueva: también con respecto a América Latina ya se había aducido anteriormente y se había calificado en ocasiones a la emigración como una especie de Plan Marshall para España⁵⁵. A partir de este momento se firmaron convenios de contratación con diferentes Estados europeos y se asignó a la emigración un papel importante en los planes nacionales de desarrollo. En base a la relación entre el crecimiento de la población y la creación proyectada de nuevos puestos de trabajo se calculó una emigración anual adecuada⁵⁶. Así, el Estado podía mostrar a modo de propaganda que también se preocupaba por cumplir con el mandato de las Leyes Fundamentales del Estado que defendían el derecho al empleo⁵⁷. El punto de vista defendido oficialmente de que la emigración era una parte esencial de la planificación del mercado laboral y de que había realizado una importante aportación al desarrollo de España se aceptó durante mucho tiempo. Según este enfoque, la emigración habría contribuido a reducir el desempleo en los años sesenta, mientras que el retorno en los setenta lo habría incrementado⁵⁹. Ródenas Calatayud demostró no obstante en su estudio sobre emigración y economía que los efectos reales de descongestión del mercado laboral fueron mínimos, ya que la mayor parte de la emigración sólo fue temporal y, en lugar de una emigración definitiva, más bien se había tratado de una rotación (calculada) de mano de obra⁶⁰.

Eran las esperadas remesas de los emigrantes lo que perseguían los intereses políticos, y no sólo desde los años setenta, como opina Oporto del Olmo en su estudio. Las reflexiones del IEE en 1959 son un indicio de la importancia que se les iba a dar⁶¹. Por ello

⁵⁴ Cf. las aclaraciones del Director del IEE, Rodríguez de Valcárcel, en el marco de la presentación en las Cortes de la Ley sobre las bases de la emigración, BOCE 687, de 19/12/1960, pág. 14366.

⁵⁵ Martí Bufill, Nuevas soluciones, pág. 322 sig. También BOCE 538, de 14/07/1956, pág. 10762, Procurador Fernández Villaverde. España estaba excluida del Plan Marshall americano.

⁵⁶ Instituto Español de Emigración (Ed.), La emigración y el desarrollo económico, Madrid 1959, pág. 90. Según el IEE hasta 1972 iban a emigrar más de 80.000 personas al año.

⁵⁷ Según Nack, Untersuchungen, pág. 210 "la violación de la Ley Fundamental que había tenido lugar con la determinación económica de la emigración, volvió a legitimarse mediante una subordinación de la emigración a objetivos fijados en la Ley Fundamental". Se refiere aquí al art. 8 del Fuero del Trabajo. Sobre las Leyes Fundamentales del Estado cf. cap. 2.1.

⁵⁸ P. ej. el entonces Ministro de Trabajo Licinio de la Fuente en su comparecencia en los debates de la Comisión de Trabajo de las Cortes sobre la nueva Ley de Emigración de 1971, BOCE, Apéndice 231, de 8, 9, 13/07/1971, pág. 5.

⁵⁹ Cf. Ramiro Campos Nordmann, La emigración española en el crecimiento económico español, Madrid 1976. Salustiano del Campo Urbano/Manuel Navarro López, Nuevo análisis de la población española, Barcelona 1987.

⁶⁰ Ródenas Calatayud, Emigración y economía. También Íd., Emigración exterior y mercado de trabajo en España (1960-1985), en: Exils et migrations ibériques au XX siècle nº 3-4 (1998), págs. 139-154. Según sus estudios no se puede observar hasta 1969 una ligera incidencia, que sin embargo nunca superó el 0,75%. Sin el retorno, cuyo volumen en los años 1960-1973 duplicó con creces el de los años 1974-1985, el desempleo habría sido algunos años después incluso más elevado.

⁶¹ Antonio Oporto del Olmo, Emigración y ahorro en España 1959-1986, Madrid 1992, pág. 84. Instituto Español de Emigración, La emigración española y el desarrollo económico, págs. 119/120. Ya en 1956 con respecto a los emigrantes en América Latina, BOCE 538, de 14/07/1956, pág. 10762, Procurador Fernández Villaverde.

no se deseaba de ningún modo una emigración definitiva, que habría significado la reagrupación familiar y el agotamiento del flujo de dinero a España. Las remesas, como favorable fuente de divisas, tenían la función, de reducir el déficit de la balanza de pagos, de financiar las importaciones y con ello contribuir al crecimiento económico. De hecho, aunque en definitiva no eran el motor del desarrollo, sí realizaban una cierta aportación⁶². Pero el Estado no tomaría la ofensiva de una política activa de captación de estos ahorros hasta 1970, año en que creó la Cuenta de Ahorro del Emigrante, una cuenta especial que recibió buen grado de aceptación, aunque más por la identificación que suponía con España que por las buenas condiciones que ofrecía⁶³.

Finalmente hay que constatar que, a diferencia del período que había precedido a la dictadura de Franco, la política de emigración con respecto a Europa se había convertido a finales de la década de los cincuenta en un componente activo de la política económica. La emigración representaba un factor de desarrollo, aunque actualmente, debido a las relativizaciones que se han mencionado, no se pueda valorar como entonces como una verdadera "necesidad funcional" de la economía española⁶⁴. El régimen aprovechó las coyunturas al máximo posible.

El instrumento central del dirigismo de los emigrantes eran los convenios de emigración que España firmó con los clásicos Estados de emigración en América Latina, así como con países de contratación en Europa⁶⁵. Los convenios con los Estados latinoamericanos retenían, del espíritu de la Hispanidad, la igualdad de trato de los ciudadanos de cada uno de los países y tenían como finalidad el asentamiento permanente de españoles en los países de destino. A un primer convenio con Argentina en 1948⁶⁶ siguieron otros con la República Dominicana en 1956⁶⁷, Argentina y Brasil en 1960, Chile en 1961, Paraguay en 1965, así como con Venezuela en 1979. Sin embargo, este último presentaba unas disposiciones más parecidas a las de los convenios de contratación europeos y no tenían como objetivo el establecimiento indefinido en el país. Los convenios de

⁶² Entre 1959-1986 cubrieron con sus recursos cerca del 22% del déficit comercial; en 1985, antes de la adhesión a la CE, cuando se canceló la cuenta, sólo cubría el 4%. Oporto del Olmo, *Emigración*, págs. 215-231. Véase también Santiago Mancho, *Emigración y desarrollo español*, Madrid 1978, págs. 55-73. Campos Nordman, *La emigración*, págs. 93-118.

⁶³ Oporto del Olmo, *Emigración*, págs. 83-121. Durante mucho tiempo no estuvo claro cómo se podía convertir la cuenta después del retorno, y las posibilidades de crédito eran muy limitadas.

⁶⁴ Sobre la teoría de la necesidad funcional Beatrix Nack, *Zum Zusammenhang von Migrations- und Wirtschaftspolitik in der Zeit des Franco-Regimes*, en: *Migrationsforschung* 25 (1991), págs. 46-60. Navarro López, *El contexto socioeconómico*, pág. 26.

⁶⁵ *Textos de los convenios en Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones*, págs. 1177-1280.

⁶⁶ Este convenio nunca se ratificó ya que no concedía a los españoles las mismas condiciones en el ámbito de la asistencia que a los argentinos, lo mismo que el convenio entre Italia y Argentina, firmado poco antes. Según la crítica de Mariano González-Rothvoss y Gil, *La emigración española a Iberoamérica*, Madrid 1949, págs. 39-43, el nuevo convenio dejaba a los españoles en una situación incluso peor que la anterior.

⁶⁷ Con el establecimiento de españoles en el país, el dictador dominicano Trujillo perseguía (en vano), además del fomento de la agricultura, también el objetivo de "blanquear la raza". Cf. "Los españoles del dictador Trujillo", en: *El País*, 11/04/1999, Domingo, pág. 8. Antonio Menéndez Alarcón, *La emigración asturiana a la República Dominicana*, Oviedo 1993, pág. 29 sig.

contratación con los países europeos, conjuntamente con los acuerdos complementarios, definieron el marco legal de las relaciones laborales (contratación, condiciones laborales, salarios, alojamiento, reagrupación familiar, disfrute de la seguridad social) de los trabajadores españoles en el extranjero y regularon los mecanismos de las transferencias de divisas. Aunque la configuración era básicamente la misma, los convenios se sometían a las demandas de los respectivos países de contratación⁶⁸. España firmó convenios de contratación con Bélgica en 1956⁶⁹, Alemania en 1960⁷⁰, Francia⁷¹, Países Bajos y Suiza en 1961, así como con Austria en 1964⁷². Por lo general se complementaban con diversos acuerdos de coordinación de los sistemas de seguridad social⁷³. Con estos convenios el Estado pretendía que los trabajadores españoles disfrutaran en el extranjero de la protección que prescribía el Fuero del Trabajo (art. 14). Sin

⁶⁸ Así, p. ej., el convenio con Alemania no contenía, a diferencia del firmado con Francia, normas sobre la reagrupación familiar.

⁶⁹ En el caso de Bélgica se trataba de enviar mineros, después de que Italia se negara a seguir enviando mano de obra debido a las pésimas condiciones laborales (cientos de accidentes mortales). Portugal rechazó firmar ningún contrato bajo estas condiciones. España aceptó con la condición de que mejorara la situación para los emigrantes españoles. Mariano González-Rothvoss y Gil, *La emigración a América, a Europa y al resto del mundo*, Madrid 1959, pág. 19. El convenio de 1956 manifestaba también el interés español de alejar a los trabajadores españoles en Bélgica de las influencias de los exiliados, ya que algunos españoles se habían registrado en el país como refugiados políticos para gozar de beneficios especiales. Por ello, a diferencia del resto de los convenios, en el firmado con Bélgica se incluyó también a los españoles que ya residían en el país. Ramón Baeza Sanjuán, *Asesoramiento y represión: los agregados laborales del Franquismo y la emigración española en Europa*, en: *Exils et migrations ibériques au XX siècle* n° 3-4 (1998), págs. 100-123, aquí pág. 197 sig.

⁷⁰ Durante la Segunda Guerra Mundial ya se había firmado con Alemania un convenio sobre el envío de trabajadores para la industria armamentística. De los 100.000 trabajadores previstos se contrataron sólo 25.000. Pero tampoco se alcanzó esta cifra. Hasta que en 1943 España, al distanciarse de Hitler, comenzó a deslindarse poco a poco de sus compromisos, se habían enviado a Alemania sólo unas 8.000 personas. Véase Rafael García Pérez, *El envío de trabajadores españoles a Alemania durante la segunda guerra mundial*, en: *Hispania* 48 (1988), págs. 1031-1065. La literatura alemana sobre trabajo de extranjeros en el Tercer Reich no incluye este contingente. Cf. Ulrich Herbert, *Fremdarbeiter. Politik und Praxis des "Ausländer-Einsatzes" in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches*, Bonn 1986.

Un primer convenio con Alemania en 1952 sobre el intercambio anual de 150 trabajadores (Convenio de 25 de enero de 1952, BOE de 16/06/1953), no había dado ningún resultado ya que ni había suficientes españoles que cumplieran con la condición inicial del dominio del alemán ni los alemanes estaban dispuestos a trabajar bajo las condiciones salariales españolas. El convenio sobre seguridad social de 1959, que antecedió al convenio de contratación, contenía también regulaciones para trabajadores de temporada en la cuenca del Ruhr. Baeza Sanjuán, *Asesoramiento*, pág. 110.

⁷¹ Desde 1932 había existido ya un convenio similar que también regulaba el establecimiento y servicios pero que de facto nunca fue implementado. En 1957 se firmó un nuevo convenio de seguridad social que no se ratificaría hasta 1959, de modo que durante ese intervalo quedó en vigor el antiguo convenio. Rubio, *La emigración*, págs. 295-297.

⁷² No se firmó ningún convenio con Gran Bretaña. La emigración a ese país transcurrió por tanto sin la asistencia del IEE. Véase Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ed.), *Españoles en el Reino Unido. Breve reseña 1810-1988*, Madrid 1989, págs. 143-186.

⁷³ Véase una relación de los Convenios de Seguridad Social y legislación de aplicación en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n° 8-9 (1990), págs. 148-151.

embargo, las oficinas españolas en el extranjero apenas tenían posibilidades de actuar, si es que llegaban a mostrar en algún momento un interés activo por hacerlo ⁷⁴.

No obstante, la protección y la asistencia de los emigrantes eran los contenidos centrales de las leyes de emigración decretadas bajo el régimen franquista. Partiendo de la Ley de Bases de ordenación de la emigración de 1960, se aprobó en 1962 la Ley de Ordenación de la emigración, que debía agrupar la diversidad de disposiciones sobre derecho de emigración que se habían decretado hasta entonces ⁷⁵. Como continuación de la Ley de 1924, la protección de los emigrantes en la fase de preparación, durante el traslado, en el extranjero y en el retorno eran los aspectos principales de las normativas que, a diferencia de lo que había sucedido anteriormente, se elaboraron en directa relación con la situación del mercado laboral. Además, la Ley definía legalmente el estatus de "emigrante". Debido a que en la práctica la Ley no resultó ser suficiente y a que la evolución de las migraciones ponía de manifiesto una transformación de las necesidades sociales, se refundió en 1971 ⁷⁶. El punto principal de la nueva ley, que formalmente sigue vigente en la España democrática de la actualidad, residía sobre todo en la amplitud de la asistencia.

Esta "asistencia social" tenía el objetivo de posibilitar que los emigrantes, más allá del proceso migratorio, tuvieran acceso en el extranjero a los mismos derechos que los trabajadores del país. La normativa comprendía los esfuerzos por conservar las relaciones con España y por educar y ofrecer formación a los hijos de los emigrantes, así como por primera vez la consideración del retorno privado y de la reinserción en la sociedad. Para garantizar también en el retorno los resultados positivos que se esperaban para la economía española, había que crear posibilidades de formación antes y durante la emigración. Además de estas disposiciones, que se referían a las migraciones por motivos laborales en Europa, se consignó explícitamente la formación y el envío de mano de obra cualificada a América Latina como aportación a la cooperación para el desarrollo. Con todas estas ampliaciones, las disposiciones seguían manteniéndose en el marco de una política laboral que proclamaba el pleno empleo, pero al mismo tiempo tenían una parte de política social.

⁷⁴ Según Antonio Ortiz-Arce, La cobertura convencional de la emigración española a Europa Oeste, en: José Ignacio Cases Méndez (Ed.), Emigración y constitución, Madrid 1983, págs. 291-311, aquí pág. 291 sig., la relativa estabilidad de la residencia de los trabajadores españoles se debía a la buena coyuntura y no a las intervenciones del Estado español, que únicamente había mostrado interés en el control y en la obtención de las remesas.

⁷⁵ Ley 93/1960, de 22 de diciembre sobre Bases de ordenación de la emigración, BOE de 23/12/1960. Decreto 1000/1962, de 3 de mayo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Ordenación de la Emigración, BOE de 15/05/1962. Los textos se encuentran en el Instituto Español de Emigración, Legislación española de la emigración, págs. 122-129 y 134-149, así como en Fernando Bayón Marín, Legislación española de emigración, Madrid 1975, págs. 337-362. Véase también el comentario de la Ley de Martínez Cachero/Vázquez Mateo, Actualidad de la emigración.

⁷⁶ Ley 33/1971, de 23 de julio, de Emigración, BOE de 23/07/1971. Véase el texto en Bayón Marín, Legislación española, págs. 3-17, y en Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, págs. 1281-1297. Cf. también las declaraciones del Ministro de Trabajo Licinio de la Fuente, BOCE, Apéndice 231, de 8, 9, 13/07/1971, págs. 5-8, sobre los aspectos sociales.

Pero en lugar de transmitir a los emigrantes “en todo momento el aliento generoso de España”⁷⁷, en la práctica la asistencia en el extranjero resultó totalmente insuficiente⁷⁸. Las ayudas concretas fracasaban a menudo en medio de una maraña burocrática de competencias. Además se concedían en parte en base a criterios ideológicos y políticos, de modo que los organismos oficiales, como por ejemplo los agregados laborales, podían considerarse más bien elementos de control político e incluso de represión encargados de impedir que las comunidades de emigrantes recibieran la influencia de organizaciones españolas no oficiales, como por ejemplo exiliados, o también de los sindicatos locales⁷⁹. Y también las medidas de apoyo a los trabajadores retornados (ayudas para la obtención de una vivienda, apoyo para la fundación de cooperativas, homologación de diplomas extranjeros, etc.) fueron evaluadas entonces por los observadores como insuficientes. Incluso opinaban que no existía en España una política de retorno porque el Gobierno estaba demasiado interesado en la afluencia de los ahorros de los emigrantes⁸⁰. Esto concuerda con el hecho de que no se creara hasta 1974 un organismo oficial para la asistencia de los retornados en el Ministerio de Trabajo, es decir, años después de la aprobación del fundamento legal⁸¹.

La competencia institucional estaba en manos del Instituto Español de Emigración (IEE), creado en 1956 y adscrito al Ministerio de Trabajo⁸². El Instituto era responsable de la ejecución de la política de emigración fomentada por el Ministerio y diseñada por la Dirección General de Empleo, de la organización de la emigración (incluida la selección de los emigrantes), de las relaciones con las autoridades de los países de contratación, pero también de asesorar al Gobierno. No obstante, algunas compe-

⁷⁷ BOCE 687, de 19/12/1960, pág. 14375, Ministro de Trabajo Sanz Orrio.

⁷⁸ Algunos ejemplos malintencionados sobre la “asistencia” precisamente en el ámbito del abastecimiento cultural para mantener las relaciones con la madre patria en José Cazorla Pérez, Aspectos socio-jurídicos del retorno de los emigrantes, en: José Ignacio Cases Méndez (Ed.), Emigración y constitución, Madrid 1983, págs. 145-174, aquí pág. 151. Especialmente crítico Ángel Barrutieta Sáez, La emigración española. El timo del desarrollo, (Cuadernos para el diálogo - Los suplementos nº 78), Madrid 1976, pág. 31.

⁷⁹ Baeza Sanjuán, Asesoramiento, págs. 116-123.

⁸⁰ Luís Borreguero González, El retorno de la emigración: problemas y posibles soluciones, en: José Cazorla Pérez (Ed.), Emigración y retorno. Una perspectiva europea, Madrid 1981, págs. 225-248, aquí págs. 229-232. También Barrutieta Sáez, La emigración, pág. 30. Parra Luna, La emigración, pág. 128.

⁸¹ La respuesta del Ministro de Trabajo a una interpelación parlamentaria en las Cortes sobre retorno pone de manifiesto que el Gobierno no tenía información precisa sobre el fenómeno, pero que tampoco esperaba un retorno masivo (Alemania ya había suspendido las contrataciones). BOCE 1.329, de 06/03/1974, pág. 32389.

⁸² Ley de 17 de julio de 1956, creadora del Instituto Español de Emigración, BOE de 18/07/1956. Texto en Instituto Español de Emigración, Legislación española de la emigración, págs. 36-40, y Bayón Mariné, Legislación española, págs. 332-337. El Instituto fue modificado por las Leyes de Emigración de 1962 y 1971, respectivamente. Acerca de la evolución histórica del IEE y sus organizaciones predecesoras véase Instituto Español de Emigración, Evolución de los cauces de participación en el seno de la estructura orgánica de la administración española de emigración, Madrid, Diciembre 1984 (sin publicar, SEIE Informe 21/84). Una breve exposición en Raimundo Aragón Bombín, La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 8-9 (1990), págs. 60-69, aquí págs. 65-67.

tencias importantes permanecieron en otros organismos como el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Educación y la Organización Sindical. Fue esta última en particular la que en los primeros años se enfrentó en una difícil relación competitiva con el IEE⁸³. Como consecuencia del desbarajuste competencial y de la ineficiencia que originó, muchas de las decisiones, en parte contradictorias, quedaron en nada, para adoptarse posteriormente otras que correrían la misma suerte.

En resumen, la política de emigración de la era de Franco con respecto a América Latina cumplió al principio, bajo la referencia de un pasado común histórico y cultural, la misión de una política exterior de sustitución, pero a partir de los años sesenta se justificó también con puntos de vista económicos. Respecto a los países europeos de contratación, desde el principio destacaba el interés económico, sobre todo en las remesas de los trabajadores emigrantes. En la configuración de las normativas bilaterales España obedeció en gran medida a las demandas de los países de acogida. Las disposiciones nacionales se basaban principalmente en la protección y la asistencia de los emigrantes, aunque sólo de forma muy condicionada debido a la imposibilidad de incidir en el extranjero, así como a las diferencias organizativas entre las instituciones competentes.

1.2.2. Política de emigración sin emigración durante la democracia

El final de la emigración masiva coincidió cronológicamente con el final del sistema franquista y con la transición de España a la democracia. La emigración y el retorno siguieron siendo temas políticos que ahora podían volver a discutirse en público. La reglamentación anterior cambió considerablemente desde el punto de vista cualitativo, pues la nueva Constitución Española de 1978 mencionaba en su artículo 42 la especial salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los “trabajadores españoles en el extranjero” (así denominaba a los emigrantes) y definía la orientación de la política hacia su retorno⁸⁴. Así desapareció de la discu-

⁸³ La Organización Sindical Española (OSE), el sindicato vertical del Estado, tenía desde 1943 la competencia sobre las migraciones internas e intentó ampliarla a las emigraciones. Con sus Oficinas de encuadramiento y colocación tenía representaciones en todo el país, llevaba el registro de las personas que querían emigrar y las asesoraba. Asimismo era responsable del envío de agregados laborales a las representaciones en el extranjero. Con su voluntad de hacer una especie de política exterior propia se ganó la enemistad del Ministerio de Asuntos Exteriores y a partir de la creación del IEE también del Ministerio de Trabajo. El conflicto se solucionó a favor del IEE con la Ley de 1962, aunque con la consecuencia de que se adjudicaron a miembros fundamentales del OSE puestos de importancia en el IEE. Cf. Baeza Sanjuán, *Asesoramiento*, págs. 101-104. Además Aspectos sociales, pág. 33 sig. y Martínez Cachero/Vázquez Mateo, *Actualidad de la emigración*, pág. 101 sig. Otras entidades competentes en materia de emigración eran el Consejo de Ministros, el Consejo de Estado, los Ministerios del Ejército y de la Marina, el Ministerio de Interior, que expedía los pasaportes, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Movimiento, el partido del Estado. Martí Buñill, *Nuevas soluciones*, págs. 355-364. Instituto Español de Emigración, III Congreso de la emigración, pág. 185.

⁸⁴ Art. 42 CE: “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”.

sión la cuestión del derecho a emigrar y el nuevo planteamiento fue el de facilitar a los españoles emigrantes el acceso a los derechos garantizados por la Constitución. Sin embargo, en opinión de diversos expertos para ello era necesaria una ley ejecutiva, sin la cual no se podían reclamar al Tribunal Constitucional los derechos concedidos a los emigrantes⁸⁵. En este caso no era mucho más que una declaración de buena voluntad, como otras contenidas en la Constitución, carente de un compromiso legal vinculante⁸⁶. Y de hecho sí pareció que iba a acabar quedando precisamente en una declaración, pues en los años siguientes, a pesar de las repetidas interpelaciones y garantías parlamentarias no se llegaría a formular una nueva Ley de Emigración y/o Retorno.

Las Cortes constituyentes ya habían aceptado a consideración una proposición de Ley de asistencia al emigrante retornado presentada por unanimidad por el Partido Socialista en la oposición (PSOE). La iniciativa preveía cerrar diversos vacíos de la legislación existente y definir legalmente las ayudas sobre las que hasta entonces habían decidido las autoridades de un modo discrecional⁸⁷. Debido a la disolución del Parlamento poco después, la iniciativa quedó invalidada. En la siguiente legislatura, el Gobierno de la UCD (Unión de Centro Democrático) anunció una Ley de Emigración que sin embargo no presentó y para la cual los grupos parlamentarios socialista y comunista (PCE) plantearon en varias ocasiones propuestas concretas⁸⁸ a las que el Gobierno no dio curso. El Gobierno confirmaba reiteradamente la necesidad de una nueva ley y admitía que la Ley aún vigente había surgido antes de la Constitución como interpretación del derecho de emigración, que otorgaba un importante papel al ya extinto sindicato vertical del Estado, y que tenía que reformar varios aspectos, como la acentuación del retorno en lugar de la emigración. Pero tal reforma o refundición iba a requerir un estudio detallado de las necesidades de los emigrantes en el extranjero, lo que llevaría mucho tiempo⁸⁹.

⁸⁵ Luís Sánchez Agesta, Eficacia de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidas en la Constitución en el marco de la emigración española, en: José Ignacio Cases Méndez (Ed.), Emigración y constitución, Madrid 1983, págs. 17-49, aquí pág. 42. Jordi Solé-Tura, La igualdad de los emigrantes con los demás españoles, en: José Ignacio Cases Méndez (Ed.), Emigración y constitución, Madrid 1983, págs. 51-70, aquí pág. 65.

⁸⁶ Cazorla Pérez, Aspectos socio-jurídicos, pág. 159.

⁸⁷ DSC, Legislatura Constituyente, Pleno, nº 147, de 21/12/1978, págs. 5920-5928. Todos los grupos parlamentarios (UCD, PSOE, PCE, AP) destacaron el especial papel de los emigrantes y su contribución al desarrollo del país. Los comunistas habían presentado una moción similar.

⁸⁸ Proposición no de ley relativa a principios básicos para la elaboración de una Ley de emigración e inmigración (PCE), BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 343-I, de 17/04/1980, págs. 829-842. Propuesta de resolución sobre política de emigración (PSOE), BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 433-I, de 14/07/1980, págs. 1065-1073. Proposición no de ley relativa a política de retorno e inserción de los trabajadores emigrados y de sus familias (PCE), BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 496-I, de 18/11/1980, págs. 1249-52. Proposición no de ley relativa a medidas a favor de los españoles residentes en los países de ultramar (PCE), BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 497-I, de 18/11/1980, págs. 1253-1255. Proposición no de ley relativa a problemas de los emigrantes españoles en Uruguay, Argentina y Brasil (PSOE), BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 687-I, de 16/06/1981, págs. 1743-1746.

⁸⁹ Respuesta del Ministro de Trabajo Rodríguez-Miranda Gómez (UCD) a una interpelación parlamentaria sobre política de emigración. DSC, I Legislatura, Pleno, nº 218, de 25/02/1982, págs. 12825-32.

Este argumento deja entrever la sensación de que con la disminución de la importancia económica de la emigración para España se había relajado también el interés de las Administraciones por ella. Por otra parte no se podía ignorar del todo el tema, pues todavía eran varios millones de ciudadanos españoles los que residían fuera del país. En 1977, unos 2,7 millones residían en América y Europa, en proporción 1,7:1⁹⁰. Es característico el hecho de que una parte de las demandas de mejora de la situación de los españoles en el extranjero que se presentaron al Gobierno no tenía que cumplirlas el Gobierno, sino los países de inmigración. En este sentido, el Gobierno podía, por lo menos con respecto a Europa, remitirse a las negociaciones sobre la adhesión a la CE.

El nuevo Gobierno socialista elegido en 1982, que en su programa electoral había defendido la reivindicación de una Ley de Emigración, manifestó finalmente que ya no preveía la redacción de una ley completa, sino que pretendía aplicar una solución sectorial y horizontal. Como argumento expuso que una serie de materias relevantes como el derecho electoral de los inmigrantes, la conservación y recuperación de su nacionalidad española, cuestiones en materia de educación y formación, así como del servicio militar tenían que regularse mediante las correspondientes leyes y que en parte ya estaban reglamentadas; lo mismo ocurría con el tema de los retornados y de su integración, sobre el cual existían normativas como la Ley de Protección de Desempleo. Además de los temas que quedaban reservados a los acuerdos bilaterales y a la inminente adhesión a la CE, sólo quedarían por aclarar en una Ley de Emigración la definición y la estructura del Instituto de Emigración, así como la forma y el grado de participación de las organizaciones de emigrantes. Pero precisamente esto último estaba tan poco definido, que en 1984 no se había podido presentar todavía ninguna proposición de ley⁹¹. Una vez consumada la adhesión a la Comunidad Europea, el Gobierno remitió a la correspondiente normativa del capítulo social del Tratado de Adhesión, que vaciaría de sentido a una gran parte de las reivindicaciones de la oposición sobre una Ley de Emigración. El resto de las cuestiones institucionales que podrían entrar en consideración se iban a aclarar inmediatamente por medio de decretos⁹².

Los campos de actuación definidos por el Gobierno se ocupaban de los siguientes temas: 1) el clásico ámbito del asesoramiento y de la asistencia a la emigración; 2)

⁹⁰ Octavio Cabezas, *Historia y balance social de la emigración española en el siglo XX*, Madrid 1979 (sin publicar, SEIE Informe 1/79), pág. 29.

⁹¹ Respuesta del Ministro de Trabajo Almunia Aman (PSOE) a la pregunta del Diputado Carrillo Solares (PCE en el Grupo Mixto) en la Comisión de Política Social y de Empleo, DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 196, de 26/06/1984, págs. 5995-6001. El PCE en el Grupo Mixto había vuelto a presentar su propuesta de ley en esta legislatura. Proposición de ley sobre asistencia y protección de las migraciones de trabajadores (Grupo Mixto), BOCG, II Legislatura, Serie B, nº 47-I, de 08/06/1983, págs. 181-199.

⁹² DSC, III Legislatura, Pleno, nº 60, de 16/09/1987, pág. 3557, Diputado Arnau Navarro (PSOE). El motivo fue un debate sobre una proposición no de ley del pequeño partido conservador demócratacristiano PDP, que exigía una nueva Ley. El Director General del IEE, Aragón Bombín, ya había calificado la reivindicación de una ley de mero pretexto para criticar al Gobierno y había subrayado que en lugar de una normativa de carácter vertical como en 1971 a partir de ahora sería más adecuada una horizontal. DSC, III Legislatura, Comisiones, nº 142, de 15/06/1987, pág. 5223.

la ayuda social en forma de prestaciones económicas para los casos de necesidad o repatriación de emigrantes españoles de la tercera edad; 3) las prestaciones de la seguridad social española así como el asesoramiento sobre las prestaciones en el país de residencia; 4) la educación, abogando por una amplia integración en el país de residencia pero también por las posibilidades de cooperación con los sistemas educativos de los respectivos países; 5) el ámbito cultural, traspasando a las Casas de España una función difusora de la cultura española, para que no quedaran reducidas a ghettos basados en la nostalgia española (más tarde se incluiría al Instituto Cervantes en la realización de esta función); 6) finalmente había que ocuparse de la participación de los emigrantes y 7) ofrecer programas para el retorno⁹³. A partir de entonces, los programas concretos de asistencia y apoyo de los emigrantes en el extranjero y de los retornados, así como su integración pasaron a definirse anualmente por medio de decretos⁹⁴. Una gran parte de los programas siguió llevándose a cabo como antes, aunque a partir de entonces fueron algo más completos; sin embargo, a menudo sus beneficiarios seguían considerándolos totalmente insuficientes⁹⁵.

Su ejecución era incumbencia del IEE, cuyas estructuras se habían adaptado a las circunstancias democráticas. Desde 1984, el IEE no sólo estaba adscrito al Ministerio de Trabajo, sino también incorporado a él como Dirección General, con lo cual se le adjudicaron también competencias en materia de inmigración que estaban fuera del ámbito del Ministerio del Interior. Fue a principios de los años noventa cuando, al aumentar la importancia de la inmigración, el Instituto se convirtió en la

⁹³ Cf. las declaraciones de Aragón Bombín, DSC, III Legislatura, Comisiones, nº 142, de 15/06/1987, págs. 5218-5220.

⁹⁴ Cf. los folletos publicados periódicamente en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General del Instituto Español de Emigración (Ed.), Programas de actuación en favor de los emigrantes 1988, Madrid 1988. *Ibid.* (Ed.), Programas de actuación en favor de los emigrantes 1990, Madrid 1990. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General de Migraciones (Ed.), Programas de actuación en favor de los migrantes 1992, Madrid 1992. A partir de finales de los ochenta los programas contienen también actuaciones para la integración de los trabajadores extranjeros en España.

En part. para retornados, los folletos que se editan anualmente documentando la evolución jurídica: Instituto Español de Emigración (Ed.), Guía del emigrante que retorna, Madrid 1983. Instituto Español de Emigración (Ed.), Guía del emigrante que retorna, Madrid 1985. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General del Instituto Español de Emigración (Ed.), Guía práctica para el retorno, Madrid 1992. Ministerio de Asuntos Sociales/Dirección General de Migraciones (Ed.), Guía práctica para el retorno, Madrid 1995. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Ed.), Guía para el retorno, Madrid 1999.

⁹⁵ El primer congreso democrático de asociaciones de emigrantes lamentaba en 1983 que no había ninguna política asistencial orientada a las necesidades reales. Instituto Español de Emigración (Ed.), I Congreso democrático de asociaciones de trabajadores españoles emigrantes en Europa, Madrid 1983, pág. 189. Cf. la correspondiente crítica en Ramón Tiscar, Coordinadora europea de asociaciones de emigrantes, en: José Luís Domínguez/Pilar Ruiz de Velasco (Ed.), Emigración y mercado común, Madrid 1985, págs. 171-174. Diez años después aparece una crítica similar en las demandas de reforma a la Administración por parte de los sindicatos. Cf. Lois Pérez Leira, El retorno: un fenómeno a debate, en: Antonio Izquierdo Escribano/Gabriel Álvarez Silvar, Políticas de retorno de emigrantes, (Cursos, congresos e simposios, Vol. 33), A Coruña 1997, págs. 215-221. El volumen contiene otras aportaciones acerca de diversos programas de la política de retorno de la Administración del Estado así como de algunas Comunidades Autónomas.

Dirección General de Migraciones (cf. cap. 3.5.1.). La participación formal institucional de los emigrantes iba a realizarse en dos etapas: in situ a través de los Consejos de Residentes, y mediante el Consejo General de la Emigración, creado en 1987. En este gremio, que expresamente no era ejecutivo, sino de carácter consultivo, se concentraban representantes de organizaciones de emigrantes, de la Administración y de otras organizaciones que se ocupaban del tema, como por ejemplo los sindicatos⁹⁶.

En un sentido estricto, en España ya no existe una política de emigración, pero en vista de los aproximadamente 1,5 millones de ciudadanos españoles residentes en el extranjero (2001)⁹⁷, el respeto de sus intereses sigue siendo importante. Expresión de ello es, por ejemplo, el Informe de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso, que en 1997/98 se ocupó no sólo de la situación de los inmigrantes sino también de la situación de los españoles residentes en el exterior, redactando diversas propuestas dirigidas a intensificar las medidas anteriores⁹⁸. Entre ellas hay que contar las múltiples modificaciones del Código Civil en materia de nacionalidad, que contenían las posibilidades de recuperar la española para los emigrantes y sus descendientes⁹⁹. Y su papel se pone mucho más de relieve en tanto

⁹⁶ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General de Migraciones (Ed.), *El Consejo General de la Emigración*, Madrid 1993. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Ordenación de la Migraciones (Ed.), *Segundo mandato del Consejo General de la Emigración*, junio 1994-mayo 1998, Madrid 1998.

⁹⁷ Repartidos en aprox. 735.000 en América, de ellos 560.000 en América del Sur y 120.000 en América del Norte, y unos 640.000 en Europa, de ellos 500.000 en la UE. Además de casi 40.000 en el resto del mundo. Cf. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 2002*, pág. 23. Las cifras oscilan en las series históricas, en parte con grandes diferencias. Según el Anuario, el motivo es la falta de concreción de los recuentos nacionales, por lo cual desde 1996 sólo se emplean los registros consulares. Pero parece ser que estos registros se revisaron y se corrigieron fundamentalmente en 1998, lo que podría explicar por qué la cifra se reduce en 1999 en 420.000 personas (la mayoría en América del Sur) con respecto al año anterior.

⁹⁸ Congreso de los Diputados, *Situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España*. Informe de la Comisión de Política Social y Empleo, Madrid 1999.

⁹⁹ La reforma de 1982 introdujo el reconocimiento unilateral de la doble nacionalidad, en el sentido de que un emigrante no pierde su nacionalidad cuando adquiere una nacionalidad extranjera. Asimismo, se concedió la posibilidad de recuperar la nacionalidad a aquellos que debido a la emigración habían renunciado a ella. La reforma de 1991 derogó el reconocimiento unilateral de la doble nacionalidad y dificultó la adquisición de la nacionalidad española a los descendientes de antiguos españoles. La reforma de 1995 volvió a facilitar la recuperación al levantar la obligación de la residencia en España. Y finalmente la reforma de 2002 volvió a facilitar a los descendientes la adquisición de la nacionalidad reduciendo el mínimo obligatorio de residencia en España a un año. Sobre este complejo temático cf. Elisa Pérez Vera, *El sistema español de doble nacionalidad*, en: José Ignacio Cases Méndez (Ed.), *Emigración y constitución*, Madrid 1983, págs. 71-90. Julio González Campos, *Reflexiones sobre la doble nacionalidad. Consecuencias en la emigración española*, en: José Ignacio Cases Méndez (Ed.), *Emigración y constitución*, Madrid 1983, págs. 91-102. Aurelia Álvarez Rodríguez, *Nacionalidad y emigración*, Madrid 1990. Alegría Borrás Rodríguez, *Evolución de la normativa en materia de nacionalidad. La reforma del sistema vigente*, en: Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990, Barcelona 1991, págs. 58-62. María del Carmen del Molino Núñez, *La nacionalidad y la emigración*, en: *Revista de Derecho Privado* 76 (1992), págs. 432-450. Aurelia Álvarez Rodríguez, *Guía de la nacionalidad española*, 2ª ed., Madrid 1996. Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (BOE de 09/10/2002).

en cuanto los emigrantes pueden aportar también un beneficio político, por ejemplo, cuando los partidos se esfuerzan en ganarlos como electores en base a las prestaciones que se les han concedido¹⁰⁰.

En el contexto del fin de la emigración, del intenso movimiento de retorno y de los esfuerzos por definir un trato a los emigrantes acorde con las nuevas circunstancias políticas y económicas, se inició un nuevo movimiento migratorio. En los años ochenta y noventa, la inmigración se iba a convertir en un reto político para España, donde ni la administración ni la legislación estaban preparadas para ello..

1.3. Panorama de la inmigración a finales del siglo XX

La transformación de España en país de inmigración se impuso claramente en los años ochenta. Si en 1985 la cifra de extranjeros en España ascendía a unos 242.000, en menos de dos décadas se quintuplicó hasta cerca de 1,3 millones en el año 2002, lo que se traduce en un incremento del porcentaje de la población de más de medio punto hasta el 3,2%¹⁰¹. Con estas cifras, España se sitúa muy por debajo del promedio de otros Estados de la Unión Europea, en los que el porcentaje de población extranjera oscila entre el 5 y 10% (en Suiza incluso muy por encima)¹⁰².

Los motivos de este desplazamiento fundamental del hecho migratorio son de naturaleza variada y radican tanto en la misma España como en la evolución socioeconómica y política del exterior. Por su vínculo con una de las regiones más desarrolladas del mundo, la CE/UE, y por la relativa continuidad del crecimiento económico (1986-1990, 1994-1999), producto de esta relación, España ofrecía un destino atractivo. El mercado laboral español necesitaba mano de obra, por una parte porque con la mejora de los estándares de vida no se encontraban

¹⁰⁰ "El Gobierno facilitará el ejercicio del voto a quienes están establecidos en el extranjero", en: El País, 16/01/1984, pág. 15. "El PSOE prepara una campaña para atraer el voto de los emigrantes" (04/01/1989, pág. 12). "El PP gana por primera vez al PSOE en el voto de los emigrantes", en: El País Digital, 21/03/2000. Cf. también la información de El País Digital en la primavera de 2001 sobre un posible caso de fraude electoral por el registro organizado de españoles de Argentina en Formentera, con el cual el anterior gobierno autonómico del PP habría intentado aumentar el número de votos para obtener un importante escaño en las elecciones autonómicas de 1999. Parece ser que la relativa simplicidad del procedimiento de voto desde el extranjero invita a manipulaciones. P. ej. "El Senado rechaza que se investigue el censo de emigrantes tras el caso Formentera" (25/04/2001). Antes de las elecciones en Galicia en 2001 emergieron también irregularidades en el censo electoral de los emigrantes de América Latina que motivaron al Gobierno a llevar a cabo una revisión en la cual se borró a un gran número de personas que ya habían fallecido. Para Galicia es un caso significativo, ya que cerca del 15% de sus electores vive en ultramar. Cf. p. ej. "La política gallega emigra a América" (28/05/2001); "El Gobierno depura el censo de electores gallegos en el exterior para evitar fraudes" (02/06/2001); "Una red de seguridad para Fraga" (09/06/2001).

¹⁰¹ De una población de aprox. 40,8 millones en el año 2001. Instituto Nacional de Estadística (Ed.), España en cifras 2002, Madrid 2002, pág.6.

¹⁰² OECD, Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) 2001 edition, París 2001, pág.282.

trabajadores españoles para determinados trabajos (por ejemplo en la agricultura), y por otra porque, al haber disminuido las migraciones del campo a las ciudades, no se podía encontrar en éstas nueva mano de obra no cualificada (por ejemplo para trabajos domésticos). Además, el mercado laboral español se caracteriza por una movilidad geográfica y funcional muy escasa de la mano de obra, de modo que, a pesar del elevado nivel de desempleo, no se llegaba a satisfacer la demanda específica. La tendencia a la diversificación del mercado laboral y el surgimiento de una importante economía paralela con muchas posibilidades de empleo informal (por ejemplo en el comercio minorista, en la hostelería y en la restauración) ofrecían otras alternativas. Completaron estos motivos las pocas barreras existentes para acceder al país. Hasta mediados de los ochenta, la política fronteriza y de inmigración de España estaba muy poco definida e incluso más tarde, hasta los años noventa, al estar el país muy volcado en el turismo, tampoco impuso grandes obstáculos. Cuando finalmente en el concierto europeo se introdujeron restricciones más rigurosas para controlar los flujos migratorios, las redes migratorias, relaciones familiares y amistosas ya existentes (por ejemplo para la obtención de contratos laborales previos), así como las posibilidades de reagrupación familiar habían desarrollado una dinámica propia que en parte reduce al absurdo todo esfuerzo por limitar la inmigración¹⁰³.

Entre los factores externos que favorecieron la transformación de España en país de inmigración hay que mencionar las decisiones de otras regiones de inmigración de configurar su política de admisión de forma más restrictiva, lo que ocasionó una desviación de los flujos migratorios. Una de ellas fue el cierre de las fronteras a una nueva inmigración en países de contratación como Alemania, Francia y Suiza a mediados de los setenta, que ocasionó que los trabajadores emigrantes del norte del África y de Portugal eligieran el país que antaño les había servido de tránsito como país de inmigración y que con respecto a la "situación comparativa social"¹⁰⁴ seguía ofreciendo mejores posibilidades que los países de origen. Un efecto similar fue el que ejerció el endurecimiento de la política de inmigración y de asilo de EE.UU. a mediados de la década de los ochenta (*Immigration Control and Reform Act 1986, Immigration Act 1990, Refugee Act 1990*), que hicieron de España un país atractivo especialmente para inmigrantes de América Latina y de Filipinas. La llegada al poder de dictaduras en casi todos los países de América Latina, así como también en la antigua colonia Guinea Ecuatorial, dio lugar a continuas oleadas masivas de emigrantes, principalmente con motivación política, para protegerse en el exilio de las persecuciones o de la represión. Pero más tarde la emigración fue motivada por lo general por razones económicas, debido al fracaso de las planifi-

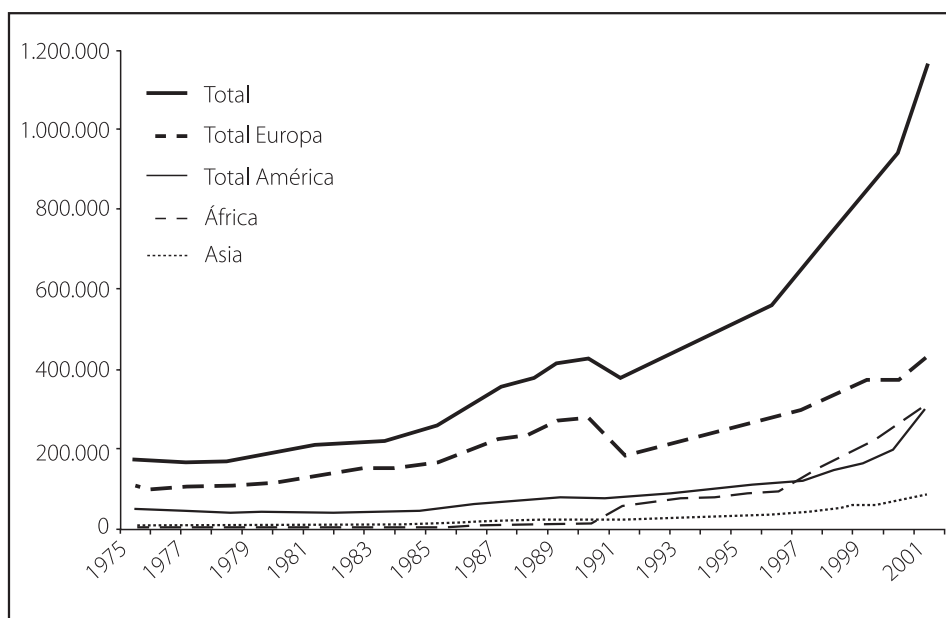
¹⁰³ Miguel Ángel de Prada, España, de país de emigración a país de inmigración, en: María Àngels Roque (Ed.), *Els moviments humans en el Mediterrani Occidental: simpòsium internacional*, Barcelona 1990, págs. 209-241, aquí pág. 211. Carmen Ochoa de Michelena, La inmigración hacia España de los naturales de países terceros a la CEE: un nuevo fenómeno, en: *Política y Sociedad* 12 (1993), págs. 97-120, aquí pág. 99.

¹⁰⁴ Silvio Ronzani, *Arbeitskräftewanderung und gesellschaftliche Entwicklung. Erfahrungen in Italien, in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland*, Königstein/Ts. 1985, pág. 51, cita de Treibel, *Migration in modernen Gesellschaften*, pág. 44.

caciones económicas de las dictaduras. No obstante, para las corrientes internacionales de refugiados de los años noventa España no fue un destino preferido.

En tiempos en que la ubicación geográfica de un país tiene poca importancia para su elección como destino de la emigración debido al desarrollo de los medios de comunicación, esta ubicación representa no obstante para España un factor estimulante. El Mediterráneo, que separa y a su vez conecta a España con el norte de África, es una línea divisoria demográfica, social y económica única en el mundo en la que, entre España y Marruecos, en el menor espacio se enfrentan grandes diferencias respecto al crecimiento demográfico, al desarrollo económico, a la renta per cápita y a las posibilidades de empleo¹⁰⁵. El Estrecho de Gibraltar ya no constituye un obstáculo geográfico, más bien representa, por la escasa distancia entre ambos continentes, una vía de comunicación para acceder a España y a la Unión Europea.

Gráfico 3: Extranjeros en España por número de permisos de residencia 1975-2001



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2000, pág. 176 sig.; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, pág. 196 sig.

¹⁰⁵ Joaquín Arango, Disparidades demográficas y potencial migratorio en el Mediterráneo, en: María Àngels Roque (Ed.), Els moviments humans en el Mediterrani Occidental: simpòsium internacional, Barcelona 1990, págs. 117-135. Cf. diversos indicadores en José Cazorla Pérez, La inmigración marroquí en España. Datos, opiniones y previsiones, en: Revista Internacional de Sociología, Tercera Época 13 (septiembre-diciembre 1995), págs. 117-144, aquí pág. 120.

Las cifras sobre extranjeros en España en las estadísticas españolas anteriores a los noventa son problemáticas, ya sea porque algunos datos ni siquiera fueron captados, o porque los datos de que se dispone son contradictorios. Las cifras las seleccionaban y seleccionan diferentes instituciones con diferentes objetivos y por tanto basándose cada una de ellas en parámetros diferentes. El Ministerio del Interior registra los diversos títulos de residencia, el Ministerio de Trabajo se ocupa de los permisos de trabajo y el Instituto Nacional de Estadística (INE) elabora valoraciones basadas en el censo y las oficinas de empadronamiento¹⁰⁶.

Si se establece como pauta orientativa la evolución de los permisos de residencia, destaca que las cifras de extranjeros, que en los años sesenta habían experimentado un incremento paulatino y uniforme, a partir de mediados de los setenta quedaron estancadas y no volvieron a ascender hasta una década después. En los noventa se aceleró continuamente el incremento, de modo que el trazado de la curva muestra un sorprendente crecimiento exponencial (cf. gráfico 3). En cifras absolutas, hace cincuenta años la cifra de extranjeros con permiso de residencia ascendió a cerca de 60.000 (1953) y subió en 25 años más del 250 por ciento (1978: aproximadamente 160.000), para volver de nuevo, casi 25 años más tarde, a multiplicarse por ocho (2002: 1,3 millones).

El estancamiento de las cifras en los años setenta no coincide con los datos que prueban el aumento del establecimiento de trabajadores inmigrantes portugueses y marroquíes. Una explicación es que en aquella época se otorgaban sobre todo permisos de estancia temporales que no se convertían en permisos de residencia hasta que se habían prorrogado varias veces¹⁰⁷. La bajada de la curva en 1991 fue consecuencia de la revisión de los registros de extranjeros, que ocasionó la eliminación de todos los permisos de residencia que ya no tenían validez, sobre todo de europeos¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Las fuentes principales son los anuarios publicados desde principios de los años noventa: el Anuario Estadístico de Extranjería del Ministerio del Interior y el Anuario de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Como casos peculiares, p. ej., en la captación de datos de títulos de residencia por parte de las diferentes Direcciones Generales del Ministerio del Interior hasta principios de los noventa no se registraba a los estudiantes, menores de 16 años, refugiados reconocidos, solicitantes de asilo y determinados títulos de residencia (p. ej. el permiso de estancia temporal, cuya prórroga múltiple fue hasta 1985 la condición para la concesión de un permiso de residencia). El recuento de los permisos de trabajo por parte del Ministerio de Trabajo no comenzó hasta 1988, además de los permisos expedidos anualmente también los vigentes. Teresa Gómez Castaño, *Europeos en España. Principales características de los nuevos flujos de inmigrantes, procedentes de la CEE*, en: *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* 4/5 (1989), págs. 113-123, aquí págs. 115-118. Izquierdo Escribano, *La inmigración en España*, pág. 119. Ochoa de Michelena, *La inmigración*, pág. 99.

¹⁰⁷ Izquierdo Escribano, *La inmigración en España*, pág. 30. No se conocen las cifras de permisos de estancia temporales anteriores a 1976. Las que ofrece Izquierdo Escribano (pág. 55) de 1976 a 1987 presentan, con ligeras oscilaciones, un continuo retroceso de aprox. 124.000 a unos 24.000, de modo que el claro crecimiento de las cifras de "residentes" a partir de 1979 también podría deberse a la conversión de los permisos temporales en indefinidos.

¹⁰⁸ El motivo de la revisión fue la informatización de los registros, que desde entonces son más precisos. Vicente Gozávez Pérez, *La inmigración africana hacia España: el acceso a través de la frontera sur*, en: *Investigaciones Geográficas* 15/1996, págs. 5-18, aquí pág. 8.

No obstante, las cifras expuestas sólo pueden presentar una aproximación a la realidad, ya que no contemplan el volumen de personas con estatus de residencia irregular¹⁰⁹. Si en ellas se engloba, como es habitual, a los nacionales de terceros países de África, América Latina, Asia o Europa Oriental que han entrado ilegalmente al país o que han pasado a la ilegalidad después de un tiempo tras perder la condición normalizada de residencia, hay que considerar que un elevado porcentaje ha podido legalizarse mediante las regularizaciones que han tenido lugar puntualmente. Pero entretanto hay también claros signos de que un gran número de ciudadanos de la UE y de otros "Estados primermundistas" viven en España en calidad de turistas indefinidos sin un estatus de residencia en regla. Si se añadieran las cifras aproximadas de "irregulares" a las oficiales se obtendría para 2002 un valor de unos dos millones. Con ello ascendería el porcentaje de población extranjera en España a cerca del 5%, lo que se aproximaría al promedio de otros Estados europeos¹¹⁰. Tampoco hay que olvidar en estas cifras a aquellos que han obtenido la nacionalidad española y desaparecen por ello de la estadística de extranjeros. En el período 1975-2001 lo hicieron más de 187.000 personas, la mitad de ellas procedentes de América Latina, el 20% de África y el 15% de países de la UE¹¹¹.

Tabla 1: Extranjeros en España por años y continentes de procedencia (en %)

	1966	1975	1985	1991	1999	2001
Europa	62,9	62,1	65,3	50,0	45,2	37,2
África	0,9	1,9	3,5	17,5	26,4	27,4
América	31,6	29,1	22,3	23,1	19,9	26,9
Asia	3,3	5,6	8,0	9,0	8,3	8,3
Oceanía/Apátridas	1,3	1,3	0,9	0,4	0,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Bel Adell, Extranjería, pág. 25 (1966); Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2000, pág. 176 sig.; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, pág. 196 sig. (cálculos propios).

Si en base a las cifras oficiales se examina el origen de la población extranjera en España, se puede observar la tendencia a una diversificación cada vez mayor. Hasta los

¹⁰⁹ En un primer estudio de 1986, el Colectivo loé calculó esta cifra en 366.000, aunque pocos años después la redujo a 294.000. En su análisis para el IEE, en 1989 el grupo PASS calculaba 172.000 irregulares seguros y presentó un máximo posible de 260.000. Izquierdo Escribano presentó al mismo tiempo un marco estimativo entre 88.000 y 132.000. En su Informe sobre Inmigración de finales de 1990 el Gobierno asumió la horquilla de 90.000 a 170.000, que pareció confirmarse con el resultado de la regularización de 1991/92, con aprox. 130.000 solicitudes. Pero el problema siguió siendo virulento. Izquierdo Escribano, La inmigración, págs. 137-225.

¹¹⁰ Joaquín Arango Vila-Belda, La inmigración en España a comienzos del siglo XXI: un intento de caracterización, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 57-70, aquí pág. 59. Hay que tener en cuenta que la inclusión de las cifras aproximadas de "irregulares" también aumentaría la cuota en el resto de países.

¹¹¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, pág. 308 sig.

años ochenta, los extranjeros que se establecieron en el país procedían casi exclusivamente de Europa y América (principalmente América Latina), duplicando o triplicando la cifra de europeos a la de latinoamericanos (cf. tabla 1). A principios de los noventa cambió esta distribución al aumentar de repente la cifra de africanos. Su porcentaje subió del 3,5% en 1985 al 17,5% seis años después. Este incremento (en la estadística) fue desencadenado por la amplia regularización de marroquíes en 1991. Continuó la afluencia de inmigrantes procedentes de África, de modo que diez años después, con un 27,4%, presentaban un porcentaje ligeramente superior al de los procedentes de América, cuyo porcentaje en 2001 era del 26,9%, en lo que se refleja un nuevo aumento de la inmigración a principios de la nueva década, pues tres años antes el porcentaje había descendido por debajo del 20%. Frente al aumento de estos grupos hay que constatar la disminución del porcentaje de europeos, que en menos de dos décadas desde 1985 descendió de casi dos a algo más de un tercio.

Otra muestra de esta diversificación la ofrece un examen más concreto de las nacionalidades de la población extranjera. Las estadísticas de 2001 identifican más de 180 naciones, de ellas 23 con más de 10.000 personas ¹¹². Entre los europeos, los grupos más numerosos son los británicos, los alemanes, los portugueses y los franceses, que hace pocos años representaban todavía una tercera parte de la totalidad de los extranjeros, mientras que entretanto se han reducido al 18%. Junto a los ciudadanos de otros Estados del norte y del oeste de Europa ¹¹³, tras la caída del muro de Berlín y la descomposición del bloque comunista se encuentran cada vez más ciudadanos de Europa Oriental, sobre todo de Rumanía, Bulgaria, Polonia y Ucrania. Entre los ciudadanos de países del norte y del oeste de Europa se pueden distinguir a grandes rasgos dos grupos: por una parte empresarios, trabajadores cualificados y personal directivo que trabajan en los centros urbanos, y por otra un porcentaje considerable de pensionistas que quieren disfrutar de su jubilación en el clima más placentero de España. En este sentido, España es el país europeo con mayor cantidad de inmigración internacional de jubilación o "migración de retiro" ¹¹⁴. Por el contrario, una gran

¹¹² *Ibid.*, págs. 241-243. Según datos del Ministerio del Interior a mediados de 2002 la cifra era de 26. Ministerio del Interior, Balance 2002 - Delegación del Gobierno para la extranjería y la inmigración, Madrid 2002, pág. 10.

¹¹³ La investigación española apenas se ocupa de la inmigración de europeos siempre que no se trate de "inmigrantes económicos." Gómez Castaño, *Europeos en España*. Diego López de Lera, *Inmigración y población europea en España 1960-1992*, Madrid (Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología), Diss. phil. 1994. López de Lera, Diego, *La inmigración en España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar*, en *Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 71-72 (1995), págs. 225-245.

¹¹⁴ Mi agradecimiento a Claudia Kaiser/Halle por haberme remitido a este término. Sobre el tema cf. Francisco Jurdao Arrones, *España asilo de Europa*, Barcelona 1990. Allan M Williams/Russell King/Tony Warnes, *A Place in the Sun: International Retirement Migration from Northern to Southern Europe*, en: *European Urban and Regional Studies* 4 (1997), págs. 115-134. Russell King/Tony Warnes/Allan M Williams, *International Retirement Migration in Europe*, en: *International Journal of Population Geography* 4 (1998), págs. 91-111. Vicente Rodríguez/F. Fernández-Mayorales/F. Rojo/A. Abellán, *European Retirement Migration to the Costa del Sol (Spain)*, Madrid 1996. Vicente Rodríguez Rodríguez (Ed.), *Los inmigrantes europeos jubilados en Andalucía*, Madrid 1998. Id./María Ángeles Casado Díaz, *Residentes extranjeros de edad en España*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid, 5-7/10/2000

parte de la inmigración portuguesa¹¹⁵ y de Europa Oriental¹¹⁶ constituye una inmigración de pobreza o laboral que encuentra trabajo sobre todo en los ámbitos de la industria y de la construcción, que no requieren personal cualificado, y desde hace poco también de la agricultura.

Tabla 2: Extranjeros en España por nacionalidades más frecuentes

	1984		1995		2002*
Gran Bretaña	35.263	Marruecos	74.886	Marruecos	263.174
Alemania	27.052	Gran Bretaña	65.251	Ecuador	132.628
Portugal	22.869	Alemania	41.942	Colombia	81.709
Francia	16.925	Portugal	36.977	Gran Bretaña	81.685
EE.UU.	11.292	Francia	30.835	Alemania	62.332
Italia	10.014	Italia	19.750	Francia	45.303
Países Bajos	9.740	Argentina	18.426	Portugal	42.648
Argentina	8.861	Perú	15.092	China	42.578
Bélgica	7.110	EE.UU.	14.853	Italia	39.258
Venezuela	8.861	Rep. Dom.	14.470	Rumanía	38.855

* Las cifras de 2002 corresponden al 30 de junio.

Fuente: Ióe, Los inmigrantes, pág. 78 (1984); Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1996, págs. 238-245; Ministerio del Interior, Balance 2002, pág. 10.

Las características de la inmigración procedente de América Latina son en gran parte un reflejo de las condiciones existentes en los países de origen. Desde finales de los años setenta el grupo más numeroso fue el de argentinos que debido a la dictadura (1976-1983) abandonaron el país por motivos políticos, y más tarde sobre todo por motivos económicos. Otros contingentes numerosos los constituyeron los cubanos¹¹⁷ que llegaron a España tras la revolución castrista y los venezolanos. No fue hasta los años noventa cuando se sumaron en notables magnitudes a estos contingentes otras nacionalidades como consecuencia del empeoramiento de los problemas económicos de América Latina y en parte debido a las situaciones prácticamente de guerra civil que se dieron en países como Perú o Colombia, además de las dificultades para acceder a EE.UU. Mientras que al prin-

¹¹⁵ Colectivo Ióe, Los inmigrantes en España, págs. 106-116. Lorenzo López Trigal/Ignacio Prieto Sarro, Portugueses y Caboverdianos en España, en: Estudios Geográficos 54/1993 (210), págs. 75-96. Lorenzo López Trigal, La migration portugaise en Espagne, en: Revue Européenne des Migrations Internationales 12(1) (1996), págs. 109-119.

¹¹⁶ Vicente Rodríguez Rodríguez, Los polacos en España: de refugiados a inmigrantes, en: Estudios Geográficos 56/1995 (220), págs. 521-546. M^a Pilar González Yanci/M^a José Aguilera Arilla, Los polacos en los nuevos flujos migratorios en España: una aceptación social diferente, en: Espacio, Tiempo y Forma, Serie 6, Geografía, Vol. 9 (1996), págs. 73-91. María-José Aguilera Arilla/María Pilar González Yanci/Vicente Rodríguez Rodríguez, La nouvelle immigration polonaise en Espagne, en: Revue Européenne des Migrations Internationales 12(1) (1996), págs. 91-107.

¹¹⁷ Consuelo Martín Fernández/Vicente Romano, La emigración cubana en España, Madrid 1994.

cipio fueron peruanos ¹¹⁸ y dominicanos ¹¹⁹, a finales de los noventa éstos fueron desplazados por colombianos y ecuatorianos, que entretanto han pasado a ocupar en orden de precedencia de las nacionalidades el segundo y el tercer lugar y constituyen conjuntamente más del 16% de la población extranjera. A diferencia del resto de grupos de inmigrantes, entre los latinoamericanos hay que destacar en promedio una cuota femenina muy elevada que no obstante varía entre las diferentes nacionalidades. Así, por ejemplo, en 1997 había por cada 100 mujeres dominicanas únicamente 25 hombres, en cambio, en los argentinos esta última cifra ascendía a 94. Sin embargo, en los últimos años esta discrepancia se ha reducido ligeramente. También se registran diferencias por lo que respecta a la actividad laboral. Mientras que los argentinos y otros inmigrantes procedentes del Cono Sur por lo general están bien o mejor cualificados profesionalmente y ejercen en España sus respectivas profesiones, esto ocurre en contadas ocasiones en el caso de los inmigrantes de las tierras altas andinas y de la región del Caribe. Sus campos de actividad se ubican sobre todo en el sector de servicios, para las mujeres especialmente en la economía doméstica, y desde finales de los noventa cada vez más en la agricultura (ecuatorianos), donde abundan los empleadores que desean que desplacen a los marroquíes ¹²⁰.

Entre los inmigrantes procedentes del continente africano, los marroquíes son tradicionalmente el grupo más representado. Ya era así en los años setenta, cuando la totalidad de los africanos sólo representaba un ínfimo porcentaje de la población extranjera. No obstante, hay apreciaciones que para finales de los sesenta y principios de los setenta parten de cifras de hasta 100.000 marroquíes en trabajos de temporada, de los cuales son cada vez más numerosos los que se habrían asentado en España, de modo que para principios de los ochenta se podría suponer una cifra siete veces más elevada que la que presentaban las estadísticas oficiales. En estas magnitudes, el grupo habría sido casi tan grande como el de los británicos ¹²¹. Por lo menos, para esa época

¹¹⁸ Andrés Tornos/Rosa Aparicio (Ed.), *Los peruanos que vienen*, Madrid 1997. Asunción Merino Hernando, *La inmigración peruana a España: Motivos, momentos y formas de ingreso en los noventa*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid, 5-7/10/2000.

¹¹⁹ Martínez Veiga, *La integración social*, págs. 43-70. Juan Manuel Romero Valiente, *La migración dominicana hacia España: Factores condicionantes, evolución y desarrollo*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid, 5-7/10/2000.

¹²⁰ Más general sobre la totalidad de la inmigración latinoamericana en Colectivo loé, *Los inmigrantes*, págs. 133-140. Salvador Palazón Ferrando, *Latinoamericanos en España (1981-1994)*. Aproximación a un fenómeno migratorio reciente, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 11, nº 32 (1996), págs. 179-210. Antonio Izquierdo Escribano/Diego López de Lera/Raquel Martínez Buján, *Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España*, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Vol. II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 237-250.

¹²¹ Teresa Losada/Yamal Eddine Mechbal, *Los condenados de la tierra. Trabajadores marroquíes en España*, en: *Encuentro islamo-cristiano*, nº 134 (1983), págs. 2-14, aquí pág. 4. Íd., *Las migraciones magrebíes y Europa*, en: *El Magreb y una nueva cultura de la paz*, ed. por el Gobierno de Aragón, Zaragoza 1993, págs. 121-131, aquí pág. 124. Los primeros estudios que remitieron a este aspecto analizaban desde un punto

no es improbable la existencia de cierto porcentaje de marroquíes no registrados, aunque los resultados de la regularización de 1985/86 no muestren estas cantidades. Pero en éste, como también en los siguientes programas de regularización (1991, 1996, 2000), los marroquíes siguieron siendo el grupo más representado. Desde principios de los noventa constituyen la nacionalidad extranjera más numerosa en España, con gran diferencia entretanto respecto a las que siguen (2002: 263.174 ó 20,2%)¹²². Otras nacionalidades magrebíes desempeñan en España sólo un papel secundario y se dirigen más bien a los países euromediterráneos que les son más cercanos¹²³.

En los últimos años, en cambio, se ha observado una considerable diversificación de los países de origen de los inmigrantes subsaharianos¹²⁴ procedentes sobre todo de Gambia, Senegal, Nigeria, Cabo Verde y Mali, que tras una migración en parte larga y por etapas (stage migration) se internan por lo general en el país a través de Marruecos (vía Melilla, Estrecho de Gibraltar o Canarias). Debido al pasado colonial ha habido también siempre un cierto número de personas procedentes de Guinea Ecuatorial¹²⁵. En la composición estructural de todos estos grupos de

de vista crítico la emigración laboral a Europa, como Ángel Barrutieta Sáez, *La emigración española. El timo del desarrollo*, (Cuadernos para el diálogo - Los suplementos nº 78), Madrid 1976, págs. 48. Ofrece una aproximación de entre 50.000 y 80.000 norteafricanos en 1974 sólo para la zona de Barcelona.

¹²² Una gran parte de la literatura sobre inmigración se ocupa explícita o implícitamente de los marroquíes como grupo más importante de inmigrantes; destacan los estudios de Bernabé López García. P.ej.: Bernabé López García, *Implantación e integración de los inmigrantes magrebíes en España*, en: Íd. (Ed.), *Inmigración magrebí en España. El retorno de los Moriscos*, Madrid 1993, págs. 29-136. Íd. (Ed.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid 1996. Íd./Ángeles Ramírez, *¿España es diferente? Balance de la inmigración magrebí en España*, en: *Migraciones nº 1* (1997), págs. 41-71. Íd., *Marroquíes en España 1991-2001: la confirmación de los perfiles de origen*, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Vol. II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 251-264. Además Colectivo Ioé, *Los inmigrantes*, págs. 117-124. Íd., *Presencia del sur*. José Cazorla Pérez, *La inmigración marroquí en España. Datos, opiniones y previsiones*, en: *Revista Internacional de Sociología, Tercera Época 13* (septiembre-diciembre 1995), págs. 117-144. Isabel Bodega/Juan A. Cebrián/Teresa Franchini/Gloria Lora-Tamayo/Asunción Martín-Lou, *Recent Migrations from Morocco to Spain*, en: *International Migration Review 29* (1995), págs. 800-819. Martínez Veiga, *La integración social*, en part. págs. 87-118. Víctor Morales Lezcano (Ed.), *Inmigración africana en Madrid. Marroquíes y guineanos (1975-1990)*, Madrid 1993. Vicente Gozávez Pérez (Ed.), *Inmigrantes marroquíes y senegaleses en la España mediterránea*, Valencia 1995.

¹²³ Losada Campo, *Las migraciones*, pág. 126. Los argelinos prefieren la antigua madre patria colonial Francia, los tunecinos y egipcios Italia o Grecia, por su proximidad geográfica, los libios también Grecia.

¹²⁴ Como ejemplo de este aumento, en 2001 se expidieron 50.300 permisos de residencia para ciudadanos de países subsaharianos, con lo que prácticamente se cuadruplicó la cifra en un período de ocho años. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 2002*, págs. 221-223. Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 1993*, pág. 38.

¹²⁵ Carlos Giménez, *Flujos migratorios del África subsahariana*, en: Carlos Vargas Quiroz (Ed.), *África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo*, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 207-215. Víctor Morales Lezcano (Ed.), *Inmigración africana en Madrid. Marroquíes y guineanos (1975-1990)*, Madrid 1993. Vicente Gozávez Pérez (Ed.), *Inmigrantes marroquíes y senegaleses en la España mediterránea*, Valencia 1995. Sobre Gambia y Cabo Verde Martínez Veiga, *La integración social*, págs. 21-43, 70-87. Juan A. Cebrián/Simón Bihina, *Subsaharianos en España*, en: *Migraciones nº 2* (1998), págs. 141-167. J. Gómez Fayrén/C. Bel Adell, *Nueva inmigración africana en España: Inmigrantes subsaharianos*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid, 5-7/10/2000.

países africanos destacan los hombres muy jóvenes solteros, aunque no hay que ignorar una creciente feminización¹²⁶ como reflejo de la reagrupación familiar. En cuanto a las relaciones laborales destacan (en contra de la opinión común de que los inmigrantes africanos principalmente trabajan en el sector agrícola) el sector de servicios, seguido de la construcción y la agricultura¹²⁷.

Procedentes del espacio asiático destacan en particular chinos y filipinos. Los primeros, sobre todo después de la apertura de la República Popular China a mediados de los ochenta, han pasado en España de ser un grupo casi insignificante a convertirse entretanto en la octava nacionalidad con mayor representación, a los que habría que añadir otro porcentaje tradicionalmente elevado de irregulares. La inmigración a España no tiene lugar necesariamente por vía directa, sino a través de redes familiares de otros países europeos. El asentamiento en España fue favorecido sobre todo por el aumento de las posibilidades de hacer negocio con restaurantes chinos y con el tiempo sus actividades se han ampliado también al comercio¹²⁸. Los filipinos como segundo grupo asiático presentan características muy similares a los dominicanos, ya sea por que eligen España como "segundo mejor" país después de las restricciones migratorias del principal país de destino, EE.UU., o porque suponen un elevado porcentaje de mujeres que trabajan sobre todo en el sector del servicio doméstico¹²⁹.

Tabla 3: Distribución de la población extranjera por Comunidades Autónomas (en %)

	1975	1985	1991	2002
Madrid	18,3	16,1	22,5	22,4
Cataluña	21,9	18,7	16,9	24,3
Andalucía	14,3	15,8	13,5	13,0
Valencia	8,3	14,7	13,2	9,3
Islas Canarias	11,3	12,0	9,7	7,2
Baleares	5,1	7,9	5,7	4,5
Total	79,2	85,2	81,5	80,7

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2000, pág. 176 sig. Ministerio del Interior, Balance 2002, pág. 8 sig. (cálculos propios).

¹²⁶ Ángeles Ramírez, Migraciones, género e Islam. Mujeres marroquíes en España, Madrid 1998. Laura Oso, La migración hacia España de mujeres jefas de hogar, Madrid 1998. Colectivo loé, Mujeres, inmigrantes y trabajo, (Colección inmigración y refugio, 2), Madrid 2001.

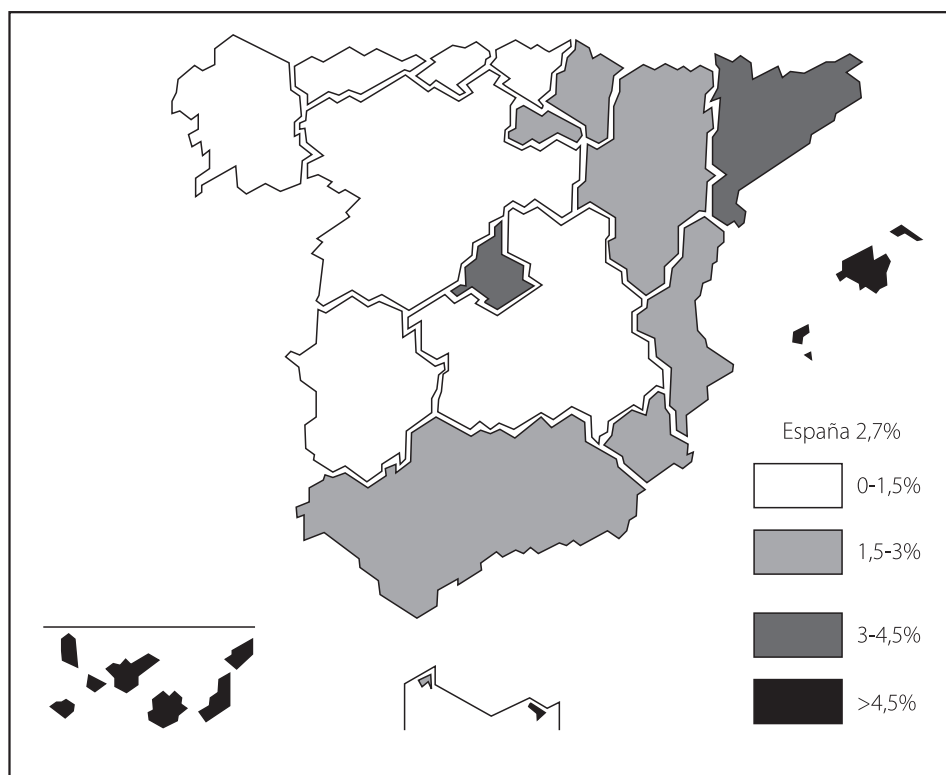
¹²⁷ Véase p. ej. Colectivo loé, Inmigración y Trabajo. Trabajadores Inmigrantes en el Sector de la Construcción (Polacos y Marroquíes en Madrid y Barcelona), Madrid 1998. Colectivo loé, Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería, Madrid 1999.

¹²⁸ Al haberse saturado de restaurantes el mercado del noroeste europeo, siguieron a sus clientes a sus sedes vacacionales, desde donde se extendieron por todo el país. Joaquín Beltrán Antolín, Immigrés chinois en Espagne ou citoyens européens?, en: Revue Européenne des Migrations Internationales 13(2) (1997), págs. 63-79. Íd., Expansión geográfica y diversificación económica. Pautas y estrategias del asentamiento chino en España, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid, 5-7/10/2000.

¹²⁹ Colectivo loé, Los inmigrantes, págs. 140-144.

En cuanto a la distribución regional de la población extranjera en España, aproximadamente un 80% se concentra en seis Comunidades Autónomas (de las 17 más Ceuta y Melilla). Este porcentaje global, sin contar los desplazamientos entre las regiones, ha permanecido en general estable en los últimos 25 años (cf. tabla 3). De ellos, una quinta parte están repartidos entre Madrid y Cataluña, en particular en las zonas de aglomeración urbana, aunque en Cataluña también fuera de Barcelona. Les siguen Andalucía y Valencia (entre el 10 y el 15%), así como Baleares y Canarias (del 5 al 10%). Dentro de las regiones, no obstante, la distribución no es uniforme: dominan las provincias de la costa (incluida también la pequeña Comunidad Autónoma de Murcia). Pero también en ellas la distribución es irregular, de modo que en algunas ciudades o barrios se pueden dar concentraciones que superan ampliamente el 10%. En conjunto, la concentración por regiones encuentra su explicación en las diferentes motivaciones de los extranjeros para llegar a España, ya sea descansar o trabajar¹³⁰.

Gráfico 4: Población extranjera de las Comunidades Autónomas en 2001 (en %)



Fuente: Instituto Español de Estadística, España en cifras 2002, Madrid 2002, pág. 9.

¹³⁰ La mano de obra de la UE se ubica sobre todo en Madrid y Barcelona, con excepción de los portugueses, que suelen permanecer cerca de la frontera. Los inmigrantes jubilados se asientan principalmente en las costas, los británicos en la Costa del Sol y la Costa Blanca, mientras que los alemanes están muy representados en ambos archipiélagos. Los latinoamericanos prefieren por lo general Madrid, aunque también hay muchos argentinos en Baleares o venezolanos en Canarias. La mayoría de los africanos viven en Cataluña.

Además de las actividades cualificadas en los centros de trabajo, los turistas y los jubilados que viven en las costas hacen uso de servicios prestados a su vez en gran parte por otros extranjeros. Además también están situadas en las costas las zonas más importantes de cultivo de frutas y verduras con demanda de mano de obra (Maresme, Valencia, Murcia, Almería)¹³¹. Esta dualidad se refleja en los permisos de trabajo concedidos, de los cuales más del 60% afectan al sector servicios y casi el 20% al sector agrario. Sin embargo, la tabla 4 sobre permisos de trabajo vigentes deja de reflejar a partir de 1992 a los ciudadanos de la UE, por no necesitar ningún permiso. Si se les incluye, como hace la estadística sobre extranjeros a partir del año 2000 (tabla 5), la imagen se relativiza ligeramente y el porcentaje de trabajadores en el sector agrario asciende sólo al 12-13%.

Por lo que respecta a inmigrantes no procedentes de la UE, un resumen elaborado con reservas acerca de su situación en el mercado laboral muestra que con frecuencia desempeñan trabajos poco cualificados y a menudo trabajan en relaciones laborales únicamente temporales o de temporada, caracterizadas generalmente por la precariedad y por la baja remuneración¹³².

Tabla 4: Permisos de trabajo en vigor 1987-1999 (en %)

	Total	Europa	África	América	Asia	hombres	mujeres	Agric.	Indust.	Constr.	Servicios
1987	52.258	46,6	15,5	22,7	14,7	61,1	38,9	5,6	12,4	4,4	77,2
1989	69.097	48,2	14,9	22,8	13,6	63,8	36,2	4,2	13,9	5,7	75,6
1990	85.372	47,1	15,1	24,2	13,2	64,9	35,1				
1991	171.033	33,1	29,9	25,6	11,2	66,3	32,7	8,9	12,3	10,6	67,2
1992	139.421	7,1	47,9	30,1	14,6	71,2	28,8	12,5	8,8	13,3	65,4
1993	115.437	7,5	46,3	30,8	15,1	70,3	29,7	11,9	9,3	11,9	66,9
1994	121.780	5,3	46,3	32,7	15,5	68,0	32,0	10,8	7,8	9,4	64,0
1995	139.038	5,0	46,9	33,0	14,8	66,8	33,2	14,2	7,4	9,2	64,2
1996	166.490	5,0	47,1	32,9	14,8	65,5	34,5	16,0	6,9	8,8	63,7
1997	178.747	5,5	48,6	31,1	14,7	65,4	34,6	17,9	7,0	8,9	62,8
1998	197.074	5,9	48,6	30,6	14,8	63,8	36,2	19,2	6,7	8,1	62,5
1999	172.838	6,7	48,0	30,8	14,4	63,8	36,2	18,6	7,3	9,5	60,9

Fuente: Izquierdo Escribano, La inmigración en España, págs. 91, 109, 247. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Anuario de Migraciones 1993, pág. 96 sig.; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1998, págs. 253-255; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2000, pág. 237; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, pág. 276. (cálculos propios).

¹³¹ Desde la huelga general de los trabajadores agrarios de 1989 parece ser que los trabajadores extranjeros del sector están más protegidos. Andrés Pedreño Cánovas, Construyendo la 'Huerta de Europa': Trabajadores sin ciudadanía y nómadas permanentes en la agricultura murciana, en: Migraciones nº5 (1999), págs. 87-120. Vicente Gozávez Pérez, Política de inmigración y presencia africana en la agricultura mediterránea de España, en: Francisco Checa (Ed.), Africanos en la otra orilla. Trabajo, cultura e integración en la España mediterránea, Barcelona 1998, págs. 19-59.

¹³² Arango Vila-Belda, La inmigración en España, pág. 66.

Tabla 5: Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social 2000-2001 (en %)

	Total	UE + EEE	resto Europa	África	América	Asia	General + Minería	Agrario.	Empl. hogar.	Autónomos
2000	454.571	31,2	6,2	30,4	23,3	8,3	61,2	12,3	10,6	15,6
2001	607.074	26,3	8,4	27,7	29,3	7,8	64,0	13,3	9,0	13,4

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, págs. 281 sig., 284 sig. (cálculos propios).

Las tablas 4 y 5 así como los datos sobre los distintos grupos de extranjeros muestran que el estereotipo de extranjero en España (varón de entre 20 y 40 años procedente del norte o centro de África para trabajar en la agricultura) no se corresponde totalmente con la realidad. Ésta es mucho más compleja. Hay un porcentaje considerable de mujeres, precisamente como mano de obra (más de un tercio), los pensionistas tienen una edad mucho más elevada y también aumenta la edad de los trabajadores ya establecidos. Su origen es múltiple y está repartido por todos los continentes, de modo que sólo los africanos representan en su totalidad una cuarta parte de la población extranjera (casi la mitad de la mano de obra procedente de países no pertenecientes a la UE, pero en total sólo una cuarta parte de todos los trabajadores extranjeros), mientras que los europeos constituyen claramente más de una tercera parte¹³³. En esta distribución se muestra una "realidad dual"¹³⁴ de la inmigración a España, en la que por lo general el soleado sur del país sirve de lugar de reposo a los inmigrantes procedentes de las regiones del norte de Europa, mientras que para los procedentes del sur del Mediterráneo y de América Latina España forma parte del rico Norte que genera posibilidades laborales. Y aunque la próspera inmigración procedente del Norte puede ser origen de problemas, como por ejemplo la falta de instituciones sociales y sanitarias para una población que envejece, los gastos para la sanidad, la preocupación por la extranjerización en algunas localidades debido al establecimiento de grandes urbanizaciones de extranjeros, que hacen aumentar los precios del suelo y pueden ejercer (en calidad de ciudadanos de la UE) su influencia en las elecciones locales, son sobre todo los inmigrantes económicos procedentes de terceros Estados los que se perciben como problema y a los que se refiere la política de inmigración del Estado.

El desarrollo de una política de inmigración adaptada a estas circunstancias y para la cual el país no disponía de ninguna experiencia propia, no pudo realizarse de forma paulatina ni exclusivamente en un contexto nacional. Más bien estuvo desde el principio también condicionada por las decisiones de la política de inmi-

¹³³ Izquierdo Escribano, La inmigración en España, pág. 150.

¹³⁴ Gloria Lora-Tamayo D'Ocon, Extranjeros en España en 1991, en: Estudios Geográficos 57, nº 222 (1996), págs. 67-92, aquí pág. 89.

gración de la Comunidad Europea, a la cual España se anexionó. Hubo que tomar medidas adecuadas respetando el Espacio Económico Europeo sin que se midieran realmente sus repercusiones para España. En los próximos capítulos se analizará cómo se manejaron estos retos y cómo se desarrollaron las diferentes políticas en el marco de esta área tan conflictiva.

CAPÍTULO II. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN ESPAÑOLA

A finales de los años noventa, el sociólogo experto en temas migratorios, Joaquín Arango, escribió refiriéndose a la Ley de Asilo y a la Ley de Extranjería que es extraño que España, a diferencia del resto de países europeos, creara su legislación sobre inmigración antes de que se estableciera una auténtica inmigración. Lo explicaba apoyándose en la modernización general de la Administración y en los requisitos para la adhesión a la Comunidad Europea¹. A primera vista parece un argumento acertado, pues de hecho la tendencia a una inmigración a gran escala no se observó hasta los años noventa. No obstante, su observación se asemeja demasiado al punto de vista que imperaba en esa misma década. Más que la modernización de la Administración había que tener en cuenta las exigencias de la nueva ordenación democrática. Además de la posible presión por parte de la Comunidad Europea para que se creara esta reglamentación, había por parte española un interés nada desestimable por equipararse con los nuevos socios. Y, en definitiva, a mediados de los ochenta comenzaba a darse la necesidad de una normativa, debido a que ya se encontraba en el país cierto número de extranjeros y las normas vigentes hasta entonces se habían vuelto demasiado complejas, además de ser incompletas. Por este motivo, en el análisis de los antecedentes de la elaboración de la política de inmigración española hasta la definición en 1990 de algunas "líneas básicas" se tendrá en cuenta también esta anterior reglamentación para exponer dónde había líneas tradicionales y dónde se trataba de innovaciones. Asimismo, en la configuración de la política se pueden identificar diversas influencias fundamentales que podrán ser de interés también en el análisis posterior.

¹ Joaquín Arango, *Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: The Case of Spain*, en: Russell King/Gabriella Lazaridis/Charalambos Tsardanidis (Ed.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, London 1999, págs. 253-276, aquí pág. 265

2.1. De la equiparación a la restricción: la evolución del régimen de extranjería en España

La reglamentación que se dirigía a los extranjeros o que en un sentido más amplio era relevante para ellos, se remontaba a muchos años atrás². Tuvo una destacable importancia el Real Decreto (RD) de 17 de noviembre de 1852, que clasificaba y definía el estatus civil, los derechos y las obligaciones de los extranjeros residentes y transeúntes³. Se trataba de la primera disposición que intentó formular una amplia normativa en este ámbito. Como ese decreto nunca fue derogado formalmente, sirvió como disposición, con normativas que lo ampliaban, hasta la promulgación de la Ley de Extranjería de 1985, que en su fundamentación también se refería a él. El Real Decreto de 1852 debió su existencia a la Constitución conservadora de 1845, que en su art. 1, frase 2, decía que “una ley determina los derechos que deberán gozar los extranjeros que obtengan carta de naturaleza o hayan ganado vecindad”⁴. Los clasificaba en extranjeros domiciliados y transeúntes. Con miras al análisis posterior es interesante mencionar que, respecto a la entrada y la salida, así como a la libertad de movimiento en el territorio español, los extranjeros eran equiparados a los españoles (art. 17). Podían adquirir inmuebles, participar en empresas, ejercer una profesión, gestionar un comercio mayorista y, siempre y cuando fueran residentes, también minorista (arts. 18-20). Permanecían excluidos del ejercicio de derechos políticos como el derecho a voto, tanto a nivel estatal como municipal (art. 26), a no ser que renunciaran a la exención del servicio militar y a cualquier apoyo extranjero (art. 27)⁵.

Esta amplia equiparación civil de los extranjeros se llevó a cabo con la atención totalmente fijada en Europa. En ella se refleja la provisional apertura del sistema político y de la sociedad española respecto al mundo del otro lado de los Pirineos, con el interés de atraer del extranjero capital e inversiones, que alcanzaron su punto culminante en los años que sucedieron a la “Revolución Gloriosa” de 1868⁶.

² Véase como resumen la lista, aunque incompleta, en Legislación de extranjería. Índice histórico-legislativo años 1703-1989, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 11 (1991), págs. 205-249. Sobre las normativas a principios del siglo XIX también Oliván, El extranjero y su sombra, págs. 129-133.

³ El RD de 1852 recogido en Gorgonio Martínez Atienza, Ley y reglamento de extranjería. Disposiciones normativas, jurisprudencia y comentarios doctrinales, Madrid 1996, pág. 52 sig.

⁴ Cita de Martínez Atienza, Ley y reglamento, pág. 51.

⁵ *Ibíd.*, pág. 52 sig. Además de los derechos políticos se excluyó a los extranjeros también de la adquisición de beneficios eclesiásticos, de la pesca y la navegación costeras (art. 26). Además estaban sometidos a las obligaciones fiscales y tributarias (art. 21, 22), sólo se les permitía ejercer la religión católica romana (art. 25), estaban excluidos del servicio militar (art. 24) y sometidos a la Justicia española (art. 29-31).

⁶ Ignacio Borrajo Iñiesta, El estatus constitucional de los extranjeros, en: Sebastián Martín-Retortillo (Ed.), Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Vol. 2, De los derechos y deberes fundamentales, Madrid 1991, págs. 697-766, aquí pág. 703. Con argumentos similares cf. Paloma Abarca Junco, Nacionalidad y extranjería en la nueva Constitución, en: Tomás R. Fernández Rodríguez (Ed.), Lecturas sobre la Constitución Española II, Madrid 1978, págs. 349-392, aquí pág. 364. Julio D. González Campos/et al., Derecho internacional privado. Parte especial, Vol. 1. Derecho de la nacionalidad, régimen de extranjería y derecho procesal civil internacional, Oviedo 1984, pág. 176.

Sin embargo, para conseguirlo no era suficiente una legislación que favoreciera a los extranjeros, sino que se requerían otras medidas como una nueva Ley de Bancos (1856), a fin de poner realmente en movimiento la afluencia de este capital en las minas, en el ferrocarril y en el sistema crediticio⁷. Este principal interés por los “extranjeros útiles” ya se hallaba en antiguos textos constitucionales como el Estatuto de Bayona (1808), impuesto por Napoleón pero que nunca entró en vigor, o la Constitución liberal de Cádiz (1812)⁸. Esta postura liberal de conceder derechos a personas de otra nacionalidad se extendió a lo largo de las diferentes constituciones del siglo XIX. Tanto la Constitución democrática parlamentaria de 1869 (art. 25), el proyecto de Constitución de la Primera República española de 1873 (art. 27), como la Constitución de la restauración borbónica de 1876 (art. 2) garantizaban a los extranjeros la libertad de residencia y de elección de profesión. Finalmente, el Código Civil (Cc) de 1889, vigente hasta la actualidad, determinó que los extranjeros disfrutaran en España de los mismos derechos civiles que los españoles⁹.

Pero esta postura sólo se mantuvo mientras las dimensiones de la afluencia de extranjeros fueron limitadas y de interés para el país en el marco de su situación económica. De ningún modo se trataba de una política de inmigración. Con las transformaciones del escenario exterior como la Primera Guerra Mundial o el desempleo como consecuencia de la crisis económica mundial se intensificó una latente desconfianza hacia los extranjeros que llegaban de fuera. Esto ocasionó la derogación paulatina de determinadas normas y un alejamiento del principio de igualdad de trato, aunque por ejemplo el proyecto de Constitución de 1929 – que no llegó a realizarse – durante la dictadura del General Primo de Rivera seguía regulando los derechos de los extranjeros bajo aquellos pronósticos¹⁰. Del mismo modo, la Constitución de la Segunda República española, proclamada en 1931 (1931-1936/39) regulaba más a fondo que las constituciones anteriores los derechos fundamentales y civiles, e incluso introdujo un derecho a la inmigración y reconoció la libre elección de profesión para todas las personas¹¹. En cambio, en la práctica se restringieron las condiciones laborales para los extranjeros mediante

⁷ Bernecker, *Sozialgeschichte Spaniens*, pág. 151.

⁸ Cf. los textos en Martínez Atienza, *Ley y reglamento*, pág. 50. Los extranjeros podían obtener el derecho de vecindad si eran útiles por sus talentos, sus inversiones o empresas y por poseer grandes edificios o terrenos, por los cuales pagaban suficientes impuestos (1808, art. 125). Algo similar sucedía con la obtención de derechos como la carta especial de ciudadano (1812, art. 20).

⁹ Sin perjuicio del art. 2 de la Constitución de 1876 y de acuerdos internacionales o, desde la reforma del Código Civil en 1954, sin perjuicio de las leyes especiales y de los acuerdos internacionales. Cita de González Campos, *Derecho internacional privado*, pág. 179 sig. También Jesús María Álvarez Carvallo, *El Código Civil y la nueva Constitución*, en: Tomás R. Fernández Rodríguez (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución Española II*, Madrid 1978, págs. 335-348.

¹⁰ Cita en Martínez Atienza, *Ley y reglamento*, pág. 55 sig. El proyecto fue “rechazado” y retirado por liberales, republicanos, monárquicos y finalmente por el Rey por “su contenido absolutista y su formación antidemocrática”. Bernecker, *Sozialgeschichte Spaniens*, pág. 252.

¹¹ Art. 31 y 33 de la Constitución de 1931. Citada en Martínez Atienza, *Ley y reglamento*, pág. 57. Nunca se promulgó una ley de ejecución sobre el derecho de inmigración.

diversos decretos¹² destinados a combatir el desempleo y a proteger la mano de obra del país. Con este objetivo se introdujo una autorización de trabajo para la mano de obra extranjera, la tarjeta de identidad profesional, que únicamente se concedía cuando ningún español podía ocupar el puesto de trabajo para el cual se solicitaba el permiso. Hasta 1935, el régimen de extranjería evolucionó hacia un sistema de controles y de posibles restricciones en todas las cuestiones que afectaban a la libertad de circulación y de residencia en España. Como consecuencia de la guerra y de la dictadura (1939-1975), el derecho se redactó con más rigor y se configuró de tal modo que las autoridades podían tomar sus decisiones de forma totalmente arbitraria¹³ Esto se facilitó aún más, ya que en la compilación de las diferentes constituciones de la dictadura¹⁴ no se mencionaba a los extranjeros¹⁵.

El régimen de extranjería vigente durante los años que precedieron a la elaboración de la Ley de Extranjería de 1985 se basó en una serie de decretos, entre ellos el 522/1974, que regulaba la entrada, la permanencia y la salida¹⁶. Las disposiciones sobre la entrada (arts. 3-13), aparte de las habituales normativas sobre la salvaguardia del orden público, de la moral, la salud y sobre la criminalidad de la entrada ilegal, a pesar del crecimiento paulatino de la inmigración de portugueses, latinoamericanos y marroquíes, no eran demasiado rigurosas. Sin embargo, esta orientación no pretendía mantener la liberalidad tradicional del siglo XIX, sino que obedecía a que un régimen fronterizo demasiado estricto no se habría armonizado con el turismo, tan necesario como fuente importante para la entrada de divisas.

Las disposiciones sobre la permanencia y la residencia (arts. 14-26), en cambio, se manejaron de forma más estricta. Siempre que estuviera prevista una permanencia en el país por un período más prolongado que el definido en el pasaporte y en el visado ordinario (por lo general 90 días), había que solicitar un permiso de permanencia temporal¹⁷ o una autorización de residencia¹⁸ por un período prolongado. De ningún

¹² Decretos de 16 de enero de 1930, 8 de septiembre de 1932, 29 de agosto de 1935. González Campos, *Derecho internacional privado*, pág. 250.

¹³ Borrajo Iniesta, *El status constitucional*, pág. 704 sig.

¹⁴ Las leyes regulaban por una parte el "fundamento ideológico del régimen y de las disposiciones de la filosofía del Estado" y por otra aspectos institucionales. Se trataba del Fuero del Trabajo de 1938, el Fuero de los Españoles de 1945 y la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional de 1958, así como la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942, la Ley de Referéndum Nacional de 1945, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947 y la Ley Orgánica del Estado de 1967. Cf. Bernecker, *Spaniens Geschichte*, págs. 61-64.

¹⁵ González Campos, *Derecho internacional privado*, pág. 229. La opinión dominante entre los juristas era sin embargo que los derechos del Fuero de los Españoles también habrían sido válidos para extranjeros si no se hubieran suspendido por el estado de excepción.

¹⁶ Decreto 522/1974, de 14 de febrero (BOE de 27/02/1974). Impreso en Eduardo Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros en España*, (Textos legales), 2ª ed., Madrid 1982, págs. 32-45. Reemplazó antiguas disposiciones como el Decreto de 4 de octubre 1935 sobre la presentación de pasaportes en la entrada y salida del país y el Decreto de 2 de julio de 1954 que modificaba el anterior con respecto a las autorizaciones de residencia.

¹⁷ Decreto 522/1974, arts. 14-18. El visado simple tenía una validez de tres meses y se podía ir renovando sucesivamente por el mismo período. Los permisos especiales se concedían por un plazo máximo de un año. Ambos perdían su validez en el momento de la salida.

¹⁸ *Ibíd.*, art. 19-26. Tenía una duración de dos años y podía renovarse por otros dos, después de los cuales se podía conceder por cinco.

modo era posible una autorización indefinida. Los permisos de residencia eran expedidos por la Dirección General de Seguridad del Ministerio del Interior o por las autoridades adscritas a ella, y podían anularse en todo momento por la forma de vida, las actividades y la conducta del extranjero, o por haber cometido alguna infracción en materia de extranjería (art. 26). Esto tendía a ofrecer la posibilidad de actuar contra una inmigración no deseada sin necesidad de enfrentarse con problemas en materia de política exterior debido a la modificación de la política de visados. Un ejemplo de ello es que, si bien el intento unilateral en 1978 de volver a exigir a los ciudadanos de los países latinoamericanos visados de entrada para una estancia de 90 días levantó intensas protestas por parte de los respectivos países¹⁹, esto no se preveía cuando se denegaba la prórroga de un permiso de residencia. Sin embargo, en este ámbito no se reflejó una postura coherente, pues de vez en cuando por parte oficial se toleraba la estancia precisamente de inmigrantes marroquíes sin un permiso de residencia en regla como mano de obra barata²⁰. Y no se les comenzó a perseguir y a expulsar hasta finales de 1974, por ejemplo, cuando se consideró oportuno por la situación coyuntural de las políticas de interior y exterior, al concurrir problemas económicos, aumentar las cifras de marroquíes debido al cierre de fronteras, sobre todo en Francia, y empeorar de repente las relaciones con Marruecos por la cuestión del Sáhara Occidental²¹. Esto muestra hasta qué punto las decisiones estaban en manos del criterio de las autoridades.

Ocurrió lo mismo con la reglamentación sobre la expulsión, que podía ser motivada por antecedentes penales o simplemente policiales, por el mantenimiento de relaciones no especificadas ("relaciones que mantengan"), así como por infracciones contra el orden público y la seguridad del Estado (arts. 29, 1 y 2). Esto llegó a tener repercusiones más graves cuando de 1959 se otorgó a las autoridades un amplio poder ejecutivo conforme a la Ley de Orden Público. Además de esta libertad de criterio, que rayaba en la arbitrariedad, a partir de 1978 no se pudo conjugar la total escasez de garantías legales para los afectados, en particular en caso de expulsión, con la nueva Constitución. Así, según el fundamento legal anterior no existía la posibilidad de recurrir las resoluciones de la Administración ni de presentar recurso de apelación frente a los Tribunales. Sin embargo, a falta de otras normas, el Decreto permaneció en vigor hasta la nueva Ley de Extranjería de 1985, con el argumento de que una revocación unilateral crearía un vacío legal. Pero algunos autores consideraban que la propia Constitución ya habría invalidado el Decreto²².

¹⁹ La anulación de la exención de visados se realizó mediante la Circular nº 2866 de 28 de abril de 1978 de la Dirección General de Asuntos Consulares. Cf. Francisco Javier Casas Álvarez, Trabajadores extranjeros en España bajo la óptica de adhesión a la CEE, en: *Revista de Instituciones Europeas* 8 (1981), págs. 67-80, aquí pág. 71.

²⁰ Obviamente son tales actuaciones las que hacen que Borrajo Iñiesta, El status constitucional, pág. 705, hable de laxitud en los requisitos para la residencia.

²¹ González Campos, Derecho internacional privado, págs. 193-209. Cf. Barrutieta Sáez, La emigración española, pág. 47.

²² Juan Cardona Torres, Régimen jurídico laboral de los extranjeros en España, Barcelona 1985, pág. 74. Se refiere a la tercera disposición derogatoria de la Constitución, que anula todas las disposiciones contrarias a los contenidos de la Constitución.

Las numerosas disposiciones laborales desde los años treinta quedaron recopiladas en 1968 en el Decreto 1870/1968²³, que muestra una de las reglamentaciones más completas en materia de extranjería de la época de Franco y que asumió también estándares internacionales del derecho laboral de las Naciones Unidas o de la Organización Internacional del Trabajo²⁴. Asimismo, el Decreto pretendía “armonizar en sus normas la tendencia internacional dominante, favorable a la movilidad de la mano de obra” con la “necesidad” de proteger a los trabajadores españoles frente a la competencia²⁵. Para lograrlo se conservó la autorización de trabajo requerida desde de los años treinta (ahora permiso de trabajo); en 1978 y 1980 se completaron y reestructuraron el sistema de los permisos de trabajo y el modo de su concesión²⁶. Así, con el Real Decreto 1.031/1980 se definió, a fin de mejorar la eficiencia, un procedimiento administrativo común para la solicitud de los permisos de trabajo y las autorizaciones de residencia. La configuración del permiso, que no posibilitaba a los trabajadores extranjeros una situación laboral estable a largo plazo, puso de manifiesto los esfuerzos por proteger a la mano de obra española. Los posibles permisos de trabajo se dividían en “normales” (válidos para un único puesto de trabajo por 1-2 años) y “especiales” (válidos en todo el país por dos años); pero estos últimos sólo se podían obtener tras ocho años de actividad ininterrumpida en España. Además había otros de validez restringida (válidos para un único puesto de trabajo por un período máximo de seis meses no prorrogable) y los denominados “preferentes” (válidos en todo el país, temporalmente limitables), que se otorgaban en aquellos casos en los que la actividad servía al progreso económico o cultural del país²⁷. Esta última posibilidad aparece precisamente como una reminiscencia de las disposiciones del siglo XIX, ya mencionadas, para el fomento económico del país. Pero también en los años sesenta del siglo XX, al finalizar la política autárquica franquista, se volvió a profesar gran interés por atraer capital extranjero con el Plan de Estabilización de 1959. La renovación de los permisos de trabajo “normales” y “especiales” permaneció en el criterio arbitrario de las autoridades según la situación del mercado laboral nacional²⁸. Esto significaba para los trabajadores extranjeros, en cada solicitud de prórroga, no sólo la inseguridad sobre si podían seguir o no trabajando, sino que la residencia podía estar en peligro, pues con la conexión de ambos permisos desde 1980, la denegación de uno de ellos implicaba la denegación del otro²⁹. Además se anuló

²³ Decreto 1.870/1968, de 27 de julio (BOE de 14/08/1968). Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, págs. 47-93.

²⁴ P.ej. el Convenio nº 97 sobre los trabajadores migrantes de la Organización Internacional del Trabajo (revisado en 1949), que España ratificó en 1967. <Online [<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C097>] (05/03/2003)>.

²⁵ Decreto 1870/1968, preámbulo

²⁶ RD 1874/1978, de 2 de mayo (BOE de 02/06/1978), RD 1031/1980, de 3 de mayo (BOE de 31/05/1980; corrección de errores BOE de 09/08/1980). Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, págs. 19-46.

²⁷ La distribución de los permisos fijada por el RD 1031/1980 se basaba en la Ley 29/1968, de 20 de junio, modificando las exacciones por expedición de permisos de trabajo a súbditos extranjeros (BOE de 21/06/1980). Impreso en Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, págs. 94-98, arts. 4 y 5.

²⁸ Decreto 1870/1968, art. 17.

²⁹ RD 1031/1980, art. 3

el recurso de alzada, que había sido posible hasta entonces contra las resoluciones de la Administración³⁰.

Este sistema de protección contra la competencia extranjera en el mercado laboral se complementó con otras normas. Así, se daba preferencia a los españoles, lo que significaba que un extranjero sólo podía obtener un puesto de trabajo cuando no se disponía de ningún español con la cualificación correspondiente. Asimismo, en caso de despido había que comenzar despidiendo al personal extranjero³¹. Sin embargo, existía una larga lista de excepciones³², en las cuales la concesión del permiso de trabajo no dependía de la situación del mercado laboral español y que el Ministerio expuso detalladamente. Por ello, tras la suspensión de las contrataciones en los países de contratación europeos, se comenzaron a oír las críticas que argumentaban que, poco más o menos como respuesta a esta suspensión, el derecho español vigente admitiría la posibilidad de denegar las solicitudes de permisos de trabajo de personas procedentes de los países de contratación de mano de obra, al no darse ya el trato de reciprocidad en las posibilidades migratorias y laborales ni en el ejercicio del derecho laboral de los españoles en los países de origen de los solicitantes³³. Pero tal proceder no podía ser del interés de España, ya que en los años 1973 a 1975 el país mantuvo negociaciones con las Comunidades Europeas para adaptar el Acuerdo Preferencial de Comercio de 1970 tras la primera ronda de ampliaciones de la CE.

Además de las excepciones habituales en la mayoría de Estados, se excluyó de este sistema proteccionista a un primer grupo específico de extranjeros³⁴. Se trataba de ciudadanos de los Estados que mantenían una especial relación histórica y cultural con España, es decir, las antiguas colonias de América Latina y Filipinas. Con la referencia a estas relaciones especiales y sin la condición de la reciprocidad, una Ley de 1969 equiparó las condiciones laborales y de seguridad social de hispano-americanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos con las de los trabajadores españoles³⁵. El Gobierno dispuso mediante una Orden³⁶ que estos trabajadores tampoco requerían permiso de residencia. No obstante, esta Ley se había creado menos con miras al mercado laboral español y más bien estaba estrechamente conectada a los convenios de cooperación técnica con los Estados latino-americanos, y por tanto era más bien la contraposición de la política de la "emi-

³⁰ Fue posible conforme al Decreto 1870/1968, art. 48. Derogado con RD1031/1980, Disposición adicional 1ª.

³¹ Decreto 1870/1968, arts. 9 y 13.

³² *Ibíd.*, art. 11, frase 2.

³³ *Ibíd.*, art. 12. Casas Álvarez, *Trabajadores extranjeros*, pág. 73.

³⁴ Decreto 1870/1968, art. 2. Las exclusiones afectan al personal diplomático y consular y sus familiares, los técnicos y científicos invitados o contratados por la Administración, corresponsales de prensa acreditados así como religiosos.

³⁵ Ley 118/1969, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la comunidad iberoamericana y filipina empleados en el territorio nacional (BOE de 31/12/1969). Impreso en Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, págs. 123-126. Debido a la asociación de la también antigua colonia Puerto Rico con EE.UU., la Ley no se aplicó a los portorriqueños.

³⁶ Orden de 15 de enero de 1970 (BOE de 26/01/1970). Impreso en Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, págs. 127-129.

gración selectiva" (cf. cap. 1.2.1.). Así pues, esta apertura unilateral era también un claro mensaje a las repúblicas latinoamericanas de que la insistencia en los convenios de cooperación no tenían ningún tinte neoimperialista, si bien la retórica del Estado volvió a insistir en las especiales relaciones con los "hermanos de sangre y de cultura" de la comunidad de los pueblos³⁷.

Pero esta especial posición finalizó con la nueva reglamentación de 1980 sobre la concesión de permisos de trabajo por parte del Gobierno español. En los años anteriores, la concesión de autorizaciones de trabajo para latinoamericanos se había estado manejando de un modo cada vez más restrictivo. Sin embargo, por temor a las consecuencias políticas por parte de los Estados latinoamericanos no se habían derogado explícitamente ni la Ley ni la respectiva Orden³⁸. Y mucho menos cuando el Gobierno de Suárez, en la fase de orientación de la política exterior posterior a la dictadura, había decidido todavía desempeñar un importante papel intermediador y de puente en las relaciones entre Iberoamérica y Europa sobre la base de la continuidad, la credibilidad y la igualdad de trato³⁹.

La justificación de la necesidad de la autorización de trabajo se basaba en la interpretación literal de la Ley, que en sí misma no preveía eximir de esta obligación. Además, en su preámbulo la Ley contenía la cláusula de que los trabajadores debían estar empleados legalmente, lo que se interpretó como una referencia a la antigua autorización de empleo. Adicionalmente se indicaba que estas condiciones iniciales no iban a modificar el contenido de la igualdad de trato. El sentido de la Ley habría sido únicamente evitar la multiplicidad de los procedimientos de acceso al mercado laboral definidos en los acuerdos bilaterales. Y finalmente la habría derogado el RD 1031/1980, por tener un rango normativo superior a la Orden de 1970. La opinión legal predominante, apoyada también por el Tribunal Supremo, objetó que la Ley, al eximir a los trabajadores iberoamericanos de las obligaciones impuestas al resto de trabajadores extranjeros, habría querido configurar una diferenciación fundamental entre ambos. Y la obligación más básica de todas en el ámbito laboral era, por supuesto, la autorización de trabajo. Una opinión que se sostenía por la diferenciación ya establecida entre dos grupos de trabajadores extranjeros también en el ámbito de la seguridad social. Por tanto, la obligación de extender una autorización de trabajo a iberoamericanos y filipinos se opondría completamente a la esencia del preámbulo legal, que preveía la equiparación en todos los aspectos⁴⁰. Debido a esta jurisprudencia, el Gobierno, entretanto socialista, se vio obligado en 1983 a volver a implementar la antigua práctica hasta que no hubiera otra reglamentación mediante una nueva Ley de Extranjería⁴¹.

³⁷Véanse las citas correspondientes de José Antonio Primo de Rivera y Francisco Franco que el Ministro de Trabajo De la Fuente empleó en la presentación de la Ley antes las Cortes. BOCE 1084, de 29/12/ 1969, pág. 26473.

³⁸Casas Álvarez, *Trabajadores extranjeros*, pág. 78.

³⁹Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid 1994, pág. 116 sig.

⁴⁰Cf. las diferentes posiciones en Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, págs. 130-132. González Campos, *Derecho internacional privado*, pág. 253.

⁴¹Cf. "Modificación del permiso de trabajo para extranjeros", en: *El País*, 02/06/1983, pág. 54.

Además de los latinoamericanos había otros dos grupos nacionales privilegiados por el derecho laboral. Por una parte se trataba de los ciudadanos de la antigua colonia Guinea Ecuatorial, que en 1980 fueron equiparados a los latinoamericanos con una ley casi idéntica aunque sin liberarlos de la obligación de obtener una autorización de trabajo. Otro régimen especial que también contenía la supresión de permisos de trabajo estaba dirigido a los alemanes que querían establecerse en el país. A ellos se les aplicaban las disposiciones del Tratado de Establecimiento Hispano-Alemania de 1970, que entró en vigor en 1972. Por parte española conectaban con este Tratado sobre todo las esperanzas de hacer una aportación a la mejora de la situación de los trabajadores españoles en Alemania. Pero más allá de toda la retórica contractual, los trabajadores por cuenta ajena fueron remitidos al régimen de extranjería vigente en cada uno de los Estados, de modo que sólo llegaron a disfrutar de las ventajas los trabajadores autónomos. Con la suspensión de las contrataciones en Alemania en 1973, el tratado perdió su importancia, lo que en España se acogió negativamente. Los críticos censuraron a principios de los ochenta la postura, supuestamente demasiado generosa, de la Administración española con respecto a los alemanes y propusieron, aludiendo a la reciprocidad, incluso un tratamiento más estricto de la concesión de autorizaciones. Pero esto era algo que no podía convenir al Gobierno español en vista de las negociaciones sobre la adhesión a la CE, que se habían iniciado en 1978, y al interés por la afluencia de capital extranjero⁴³.

Si se contempla el panorama de esta reglamentación sobre el estatus de los extranjeros en España desde una perspectiva jurídica, dicha reglamentación resulta problemática por varios motivos. Por una parte, los temas de interés estaban regulados en múltiples reglamentos, órdenes, circulares, etc., por lo general muy prolijos. Esta fragmentación no permitía reconocer ningún sistema, ni se garantizaba una visión general y ocasionaba la falta de unas pautas superiores que hubieran podido servir de marco para un continuo perfeccionamiento. En su lugar, las disposiciones trataban las cuestiones actuales. Debido a esta falta de una reglamentación que dispusiera de un estatus normativo suficiente, es decir, en forma de ley, algunas de las decisiones se movían sobre una base legal dudosa y fueron anuladas por los Tribunales⁴⁴.

Por otra parte, de las expectativas de adhesión a la Comunidad Europea surgieron diversas necesidades que afectaban principalmente al tratamiento de los ciudadanos de la Comunidad, pues varias reglamentaciones del derecho espa-

⁴² Ley 58/1980, de 15 de noviembre (BOE de 22/11/1980). En Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, pág. 134 sig. Guinea Ecuatorial fue colonia española hasta 1968.

⁴³ Tratado de Establecimiento de 23 de abril de 1970 (BOE de 29/11/1972). Impreso en Manjón Manjón/Núñez González, *Código de migraciones*, págs. 1180-1186. Véase además Instituto Español de Emigración (Ed.), *Tratado de establecimiento hispano-alemán*, Madrid 1973. Ortiz-Arce, *La cobertura convencional*, pág. 300. Francisco Lucas Fernández, *Régimen jurídico del establecimiento de extranjeros*, en: *Problemas de la Adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Oviedo 1979, págs. 153-191, aquí pág. 162. Casas Álvarez, *Trabajadores extranjeros*, pág. 74.

⁴⁴ Ramón M^a Ferrer Peña, *Los derechos de los extranjeros en España*, Madrid 1989, pág. 51.

ñol no eran conciliables con el derecho comunitario que se iba a adoptar, como por ejemplo el Reglamento 1612/68⁴⁵ sobre el libre desplazamiento de trabajadores. Según este reglamento, no estaba permitida la discriminación en el acceso a puestos de trabajo mediante permisos de trabajo previos, ni se podía despedir “de preferencia” a los ciudadanos comunitarios por ser extranjeros, ni tampoco discriminarlos en las elecciones a miembros de comités de empresa⁴⁶. Tampoco estaban conformes con el derecho europeo las reglamentaciones españolas para la concesión y renovación de los títulos de residencia (período de vigencia, posibilidades de presentar recurso)⁴⁷, por lo cual era absolutamente necesario modificar el régimen español de extranjería para ciudadanos comunitarios. El tratamiento de ciudadanos de terceros Estados (tras la adhesión) seguía siendo incumbencia del derecho nacional.

Entre mediados de los años setenta y principios de los ochenta estas cuestiones no fueron discutidas ni política ni periódicamente. Se percibía a los extranjeros sobre todo como turistas, y en los años de la transición democrática la atención estaba completamente dedicada a otros temas. La reconstrucción del Estado, el comportamiento de las anteriores elites de poder y los problemas económicos ocupaban el centro de todo el interés. Únicamente aquellos que se ocupaban de la situación de los emigrantes españoles en los Estados europeos y de las consecuencias de la emigración para el desarrollo de España, como por ejemplo la Iglesia católica, denunciaron esta problemática. A mediados de los años setenta estos autores ya señalaban la existencia de grandes grupos de inmigrantes marroquíes y portugueses que carecían de residencia legal. Su ilegalidad les volvía indefensos frente a la explotación económica como “submano de obra”, frente a las pésimas condiciones de alojamiento, marginalización, etc. A modo de advertencia, a fin de que no se repitiera la “triste historia” de la emigración económica en España, destacaban la absoluta contradicción de esta situación con las expectativas de mejorar la situación de los trabajadores españoles en los países de contratación. Su crítica al Ministerio del Interior, que sólo reaccionaba con circulares que no llegaban a publicarse oficialmente, desembocó en la demanda de una reglamentación legal exhaus-

⁴⁵ DO L 257 de 19/10/1968.

⁴⁶ Reglamento (CEE) 1612/68, arts. 3, 7 y 8,1. Según el Estatuto español de los Trabajadores, Ley 8/1980, de 10 de marzo (BOE de 14/03/1980), art. 69,1 frase 2, los trabajadores extranjeros podían ser electores pasivos para el comité de empresa pero sólo sobre la base de la reciprocidad, que el mismo trabajador debía demostrar. Cf. Casas Álvarez, *Trabajadores extranjeros*, pág. 74 sig. Esta normativa sólo permaneció vigente hasta 1984, y fue anulada antes de la adhesión en el marco de la asimilación del derecho comunitario.

⁴⁷ Cf. los reglamentos y directivas. Para trabajadores por cuenta ajena Directiva 64/221 (DO L 56, de 04/04/1964), Directiva 68/360 (DO L 257, de 19/10/1968), Reglamento 1251/70 (DO L 142, de 30/06/1970), Directiva 72/194 (DO L 121, de 26/05/1972). Para trabajadores por cuenta propia Directiva 73/148 (DO L 172, de 28 de junio de 1973), Directivas 75/34 y 75/35 (DO L 14, de 20/01/1975). Estas reglamentaciones se aplicaban directa o indirectamente según su rango normativo; los reglamentos directamente y las directivas tras su transposición al derecho nacional, a no ser que hubiera acabado el plazo y fuera posible la implementación directa por las especificaciones de su formulación..

tiva. De este modo se podría generar seguridad jurídica e impedir la arbitrariedad de las autoridades⁴⁸.

Pasaría casi otra década hasta que tal ley se convirtiera en realidad. Pero antes de abordar las primeras iniciativas políticas y su realización echaremos un vistazo a la posición de los extranjeros en la Constitución española, que constituye una base pero también una serie de restricciones en los derechos que les corresponden.

2.2. La atención a la “situación geográfica”: los extranjeros en la Constitución Española de 1978

Con la transición a la democracia, en España fue necesaria la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, cuyos fundamentos sentaron en 1977/1978 las primeras Cortes elegidas democráticamente al elaborar una nueva Constitución. Esta Constitución abordó también los derechos de los extranjeros y por primera vez se tuvo en consideración el régimen de asilo en un texto constitucional en España. Con la Constitución se creó la pauta por la que se iban a regir las normas que se redactarían más tarde. Por este motivo se analizan a continuación el origen y los contenidos de los correspondientes artículos de la Constitución Española, a fin de aclarar en qué planteamientos políticos se basaban y en qué medida se han asimilado estos derechos.

2.2.1. Derechos y libertades de los extranjeros (arts.13,1 y 13,2)

El tratamiento de los derechos de los extranjeros en las constituciones españolas anteriores a la irrupción de la dictadura de Franco recibió la influencia del principio de la equiparación (cf. cap. 2.1.). También la nueva Constitución democrática de 1978 regulaba esta cuestión, pero el resultado fue mucho más restrictivo y se alejaba del principio anterior. Esta postura ya se percibía en el primer borrador de la Constitución, según el cual la condición jurídica de los extranjeros debería estar regulada por la ley y por acuerdos, haciendo valer una rigurosa reciprocidad. Por lo demás, los derechos políticos sólo estaban previstos para los españoles, y las libertades públicas⁴⁹, según la interpreta-

⁴⁸ Barrutieta Sáez, *La emigración española*, pág. 47 sig. El mismo autor también en Javier Domínguez, *El hombre como mercancía. Españoles en Alemania*, Bilbao 1975, págs. 215-222. Andrés Sorel, *4º Mundo. Emigración española a Europa*, Madrid 1974, pág. 9. Barrutieta Sáez formó parte de la Secretaría de la Comisión Episcopal de Migraciones.

⁴⁹ Los términos “derechos” y “libertades” se emplean relativamente como sinónimos. Según Garrido Falla, la libertad (en general y en toda mención especial) representa el contenido de todo derecho subjetivo que la Constitución reconoce para cada uno. Fernando Garrido Falla (Ed.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid 1980, pág. 129.

ción legal, únicamente para los extranjeros residentes⁵⁰. Pero esta versión planteaba diversos problemas.

En primer lugar, en esta formulación la condición jurídica de los extranjeros se limitaba a las libertades públicas, aunque por definición esta condición jurídica debería haber sido mucho más amplia. No se tuvo en cuenta el aspecto privado, como ocurría por ejemplo en las disposiciones del Código Mercantil y del Código Civil, basadas en el principio de equiparación. A ello se unió la limitación adicional de que la equiparación concedida anteriormente de forma unilateral debía apoyarse a partir de ahora en una completa reciprocidad. En la ponencia se acordó no obstante que toda referencia a esta reciprocidad iba a perder su validez porque su aplicación sólo tendría sentido en casos especiales, pero de ningún modo en esta configuración general⁵¹. La versión resultante de que la condición jurídica de los extranjeros debería estar regulada por la ley y por acuerdos pasó sin mayor discusión por la Comisión Constitucional y por el Pleno del Congreso. Pero esta versión tampoco era satisfactoria, pues no tenía ningún contenido programático sobre cómo iba a desarrollarse este estatus. La reglamentación se dejó casi totalmente en manos del poder legislativo.

El segundo problema de este borrador era que se limitaba a los extranjeros residentes. Sin haber recibido objeciones por parte de la ponencia, fue una enmienda de los socialistas en la Comisión Constitucional del Congreso la que originó la supresión del término "residentes". El célebre constitucionalista Peces-Barba Martínez adujo que esta restricción contradecía las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos. Al fin y al cabo, los derechos fundamentales formaban parte de las libertades públicas y por este motivo debían beneficiarse de ellas todas las personas, por lo cual no era posible excluir a las personas no residentes del derecho al goce de las libertades públicas⁵².

En el Senado, la formulación se complementó con la referencia a los acuerdos internacionales, pues en la versión del Congreso la reglamentación de las libertades públicas únicamente quedaba sujeta a la Ley. La importancia de esta complementación residía sobre todo en que, en el marco de los objetivos de adhesión a la CE (la solicitud de ingreso se había presentado antes de la elaboración de la Constitución), igualmente habría sido necesario modificar la Constitución, porque el derecho comunitario, con sus reglamentos y directivas, es prioritario en mayor o menor grado frente al derecho nacional⁵³. En la redacción final dada por la Comi-

⁵⁰ Elisa Pérez Vera/Paloma Abarca Junco, Artículo 13 - Extranjería, en: Óscar Alzaga Villaamil (Ed.), Comentarios a la Constitución española de 1978, Vol. 2 Artículos 10 a 23, Madrid 1997, págs. 183-209, aquí pág. 187.

⁵¹ *Ibíd.*, pág. 188 sig

⁵² DSC, Comisiones, nº 68, de 17/05/1978, págs. 2418-2420, Diputado Peces-Barba Martínez (PSOE). No tenía consistencia con respecto a esta argumentación la enmienda de los socialistas que quería cambiar el término "residentes" por "extranjeros que se encuentren legalmente en España", como si los derechos fundamentales no fueran aplicables también a personas irregulares.

⁵³ Sobre las repercusiones de la adhesión en la Constitución véase Francisco Santaolalla Gadea/Santiago Martínez Lage, Spanish Accession to the European Communities. Legal and Constitutional Implications, en: Common Market Law Review 23 (1986), págs. 11-37.

sión Mixta Congreso-Senado se conectaron ambas frases, con lo cual desapareció por completo la referencia a la condición jurídica y con ello toda mención a una condición jurídica general, así como toda reminiscencia a los principios de la equiparación⁵⁴. El art. 13,1 de la Constitución Española se limita a garantizar a los extranjeros en España el goce de las libertades públicas que les otorga este Título I sobre derechos fundamentales y libertades en los términos establecidos por los Tratados internacionales y por la Ley⁵⁵.

Mientras que estas cuestiones apenas ofrecían motivo de discusión y se trataban en un plano mayoritariamente jurídico, en la cuestión sobre los derechos políticos sí hubo opiniones muy divergentes incluso de motivación política. En la ponencia, los socialistas ya se habían manifestado sin éxito en contra de la formulación de que sólo los españoles podían ser titulares de derechos políticos. Conjuntamente con los comunistas, presentaron en la Comisión Constitucional y en el Pleno del Congreso diversos argumentos con el objetivo de suprimir esta frase. Por una parte censuraban la falta de precisión del término, que no estaba definido claramente y que desde su punto de vista podía interpretarse de un modo tan dilatado que en el caso más extremo también podrían verse afectados los derechos de asociación, reunión, sindicación, huelga o la libertad de expresión. En el contexto de esta interpretación, según los socialistas surgiría aquí una contradicción con el goce de las libertades públicas que se garantizaba en el mismo artículo, libertades que en su opinión abarcaban también los derechos políticos⁵⁶. Los portavoces del partido en el Gobierno, Unión de Centro Democrático (UCD), y del partido conservador Alianza Popular (AP) pudieron contraponer a estos argumentos, de un modo relativamente sencillo, definiciones del derecho constitucional internacional y precisar que *stricto sensu* sólo se hablaba de derechos de participación en una comunidad política muy concreta (la española), expresados a través de las elecciones para el control de los gobernantes⁵⁷. Peces-Barba Martínez (PSOE) quedó satisfecho con esta aclaración por parte del partido en el Gobierno, pero manifestó su incertidumbre sobre si también el Ministro del Interior iba a estar conforme con esta interpretación⁵⁸. Los partidos de izquierda esgrimieron como contraargumento que el inciso era innecesario por cuanto otros artículos de la Constitu-

⁵⁴ Pérez Vera/Abarca Junco, art. 13, pág. 192.

⁵⁵ Constitución Española (CE), art. 13,1: "Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley." Con Tratados se refiere, además de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, entre otros, a los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos, así como de derechos económicos, sociales y culturales de 1966 (BOE de 30/04/1977) y la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 (BOE de 10/10/1979).

⁵⁶ DSC, Comisiones, nº 68, de 17/05/1978, pág. 2413, Diputado Martín Toval (PSC). *Ibid.*, pág. 2414 sig., Diputado Zapatero Gómez (PSOE). *Id.*, DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3928 sig.

⁵⁷ DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3927 sig., Diputado Alzaga Villaamil (UCD). Con la misma opinión, Fraga Iribarne (AP) había citado ampliamente en la Comisión Constitucional a Otto Jellinek, DSC, Comisiones, nº 68, de 17/05/1978, pág. 2415 sig.

⁵⁸ DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3932, Diputado Peces-Barba Martínez (PSOE). Paradójicamente iban a ser los Ministros del Interior socialistas los primeros en confirmar esta incertidumbre (cf. cap. 2.4.).

ción establecían concretamente a quién había que aplicar cada derecho. Por otra parte, el art. 23 ya contemplaba que el derecho electoral y el acceso a cargos de función pública únicamente les correspondían a los españoles⁵⁹.

Además de estos razonamientos jurídicos también sentaban las bases de la discusión unos objetivos políticos muy claros. Los partidos de izquierda querían que la Constitución se "alineara con las tendencias más progresivas que comienzan a dibujarse en el horizonte europeo"⁶⁰. Se referían sobre todo a las posibilidades de ampliar a los extranjeros el derecho al voto municipal. Los puntos de referencia eran, en sus diversas interpretaciones, las constituciones de Portugal e Italia, así como las correspondientes reglamentaciones ya existentes en Suecia y en algunos cantones suizos. Asimismo muchos oradores remitían a la Comunidad Europea y a los planes de introducir en ella en 1981 un derecho al voto municipal para trabajadores extranjeros⁶¹. Aunque con esta demanda sobreentendían claramente los planteamientos de la Comisión Europea expuestos en una Comunicación al Consejo sobre un programa de acción en favor de los trabajadores migrantes de 1974⁶², tras ella se ocultaban los esfuerzos por configurar esta reglamentación en la Constitución Española de un modo tan flexible que más tarde pudiera asumirse sin problemas la adaptación europea de la misma⁶³. Además pretendían sentar una especie de precedente que posibilitara a los emigrantes españoles, sobre la base de la reciprocidad, la obtención de este derecho al voto municipal en otros Estados y por consiguiente una mejora de su situación⁶⁴. Un diputado socialista quería incluso otorgar explícitamente a los trabajadores inmigrantes en España el goce de los derechos de participación política, aunque en este caso se refería concretamente a los trabajadores de países como Argentina y Chile, por tratarse de países que tras la Guerra Civil española habían acogido a exiliados políticos y por verse estos mismos países también afectados por las dictaduras militares y las crisis económicas. Por este motivo consideraba que sería un acto de responsabilidad histórica otorgarles los derechos que los españoles habían podido disfrutar unos años atrás en sus países⁶⁵.

Los planteamientos políticos de UCD y AP, contrarios a la concesión de derechos políticos a los extranjeros, apuntaban concretamente contra este último punto de

⁵⁹ DSC, Comisiones, nº 68, de 17/05/1978, pág. 2414, Diputado Zapatero Gómez (PSOE). En su comentario defendió esta posición también Abarca Junco, Nacionalidad y extranjería, pág. 371 sig.

⁶⁰ Pérez Vera/Abarca Junco, Artículo 13, pág. 205.

⁶¹ DSC, Comisiones, nº 68, de 17/05/1978, pág. 2417, Diputado Solé Barberá (PCE). Íd, DSC 105, Pleno, de 6 de julio de 1978, pág. 3933. *Ibid.*, pág. 3926, Diputado Lluch Martín (PSC).

⁶² Comisión de las Comunidades Europeas (Ed.), Programa de acción en favor de los trabajadores migrantes y sus familias, (BullEG, Anexo 3/76), Luxemburg 1976, pág. 25. En su pronunciamiento sobre esta Comunicación en 1976 el Consejo no abordó en absoluto este aspecto. *Ibid.*, págs. 7-9.

⁶³ DSC, Comisiones, nº 68, de 17/05/1978, pág. 2417, Diputado Solé Barberá (PCE).

⁶⁴ *Ibid.*, pág. 2414, Diputado Zapatero Gómez (PSOE). DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3932, Diputado Peces-Barba Martínez (PSOE).

⁶⁵ DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3925, Diputado Lluch Martín (PSC).

⁶⁶ DSC, Comisiones, nº 68, de 17/05/1978, pág. 2422, Diputado Pérez-Llorca Rodrigo. Alzaga Vilaamil (UCD), DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3928 veía para las Islas Canarias también un problema por su posición como destino turístico.

la inmigración, aunque con matices algo distintos porque no se referían a una inmigración por motivos económicos. El Diputado Pérez-Llorca Rodrigo (UCD) declaró además que el rechazo de los derechos políticos se basaba en la situación geográfica de España, en este caso con respecto a la proximidad con África. El continente estaba en ebullición y eran de esperar violentas revoluciones políticas. Preveía que estas revoluciones iban a provocar corrientes de refugiados, lo que podría poner en peligro los derechos políticos de los extranjeros en combinación con el derecho de asilo (cf. cap. 2.2.2.). Deducía de ello que la falta de reglamentación podría tener a corto plazo consecuencias "calamitosas" para las ciudades españolas del norte de África y para las Islas Canarias⁶⁶. Esta preocupación se refería principalmente al estatus español de Ceuta y Melilla, que España veía amenazado por Marruecos y por la población de origen marroquí que vivía en estas ciudades. Las causas de tales temores residían en la tensa situación de la política exterior, ya que Marruecos había anunciado sus pretensiones sobre ambas ciudades, lo que atendiendo a los años precedentes no se podía ignorar sin más. En 1969, el enclave de Ifni había recaído en Marruecos, que también reclamaba el Sáhara Occidental como parte del país, sobre todo tras el descubrimiento de valiosos yacimientos en el subsuelo. Tras un dramático recrudecimiento de la situación política en verano de 1975, Marruecos invadió con la "Marcha Verde" una parte del territorio, del cual España se vio obligada a retirarse y a suscribir la descolonización. Esto afectó indirectamente a la situación de las Islas Canarias, pues para España el Sáhara Occidental había sido una especie de baluarte del archipiélago, que por su parte estuvo en 1977 durante poco tiempo "en peligro" de ser incluido en la lista de los territorios de la OUA a descolonizar, lo que pudo evitarse gracias a un intenso esfuerzo diplomático. Además, debido a la ocupación del Sáhara Occidental, agravaba la situación en la región un conflicto entre Marruecos y Argelia, país este último con el cual España, a finales de 1977, había roto las relaciones diplomáticas a causa de su apoyo a terroristas de ETA⁶⁷.

La postura del partido de Gobierno fue apoyada también por la conservadora Alianza Popular de Fraga Iribarne, con la que formaba mayoría respecto a los partidos de izquierda. Fraga opinaba que la mejor vía para la "asimilación" de los inmigrantes no era la concesión de derechos políticos sino, de ser necesario, la adquisición de la nacionalidad. Sin embargo, descartó toda conexión con el derecho de asilo⁶⁸.

En la versión que se aprobó finalmente, después de que al principio esta restricción fuera eliminada en el Senado y luego reintroducida por la Comisión Mixta⁶⁹, el art. 13,2 dejó reservados los derechos políticos a los españoles, pero los concretó en los recogidos en el art. 23, que se ocupaba del derecho de sufragio y de acceso a la función pública, y en el cual se posibilitaba el derecho de sufragio activo a nivel

⁶⁷ Tusell, Historia de España, pág. 217. Ursel Clausen, Der Konflikt um die Westsahara, Hamburg 1978.

⁶⁸ DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3934, Diputado Fraga Iribarne (AP). González Campos, Derecho internacional privado, pág. 222 sig., recrimina sobre todo a Fraga, que en la época de Franco había sido Ministro, que sus interpretaciones en estas discusiones son del estilo de los años cincuenta.

⁶⁹ Pérez Vera/Abarca Junco, Artículo 13, pág. 206.

municipal sobre la base de la reciprocidad por medio de tratado o ley. En esta formulación y restricción queda manifiesto el compromiso al que llegaron ambas posiciones contrarias⁷⁰.

Mientras que el art. 13,2 tenía una validez bien definida, el alcance de las libertades públicas que correspondían a los extranjeros siguió siendo un punto polémico en las posteriores interpretaciones de la Constitución, debido sobre todo a la ambigüedad de la versión del Título I sobre derechos y libertades fundamentales. El Capítulo 2 de este Título comprende derechos y libertades, pero está dividido en dos secciones tituladas "De los derechos fundamentales y de las libertades públicas" (arts. 15-29) y "De los derechos y deberes de los ciudadanos" (arts. 30-38). El Capítulo 3 contiene los principios rectores de la política social y económica (arts. 39-52), el Capítulo 4 las garantías de las libertades y derechos fundamentales (arts. 53-54) y, finalmente, el Capítulo 5 la suspensión de los derechos y libertades (art. 55). Con una interpretación estricta y literal, para los extranjeros sólo deberían ser válidas las libertades públicas mencionadas en el Capítulo 2, Sección 1. Así se cubriría el estándar mínimo reconocido en derecho internacional sobre los derechos de los extranjeros, por tratarse de derechos invulnerables de la persona. Este estándar comprende 1) el reconocimiento de los extranjeros como sujetos jurídicos, 2) el derecho a la vida, 3) el derecho a no ser detenido arbitrariamente o a que, en caso de detención, tenga lugar en un período razonable una investigación en la cual se escuche al afectado, 4) el derecho a no ser sometido a torturas o a trato inhumano, 5) el derecho al libre acceso a los tribunales, y a su vez a no ser desfavorecido por éstos a causa de la nacionalidad, y 6) el derecho al ejercicio de los derechos civiles básicos como el derecho de los padres (derecho familiar)⁷¹. En la Constitución, los correspondientes artículos eran el 13,1, así como el 15, 17, 24 y 18,1.

No obstante, a los derechos inmediatos de la persona, varios juristas españoles añadían otros en sus comentarios. Así, para Gómez-Reino el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15) se ampliaba al derecho a la protección de la salud (art. 43). Además, para él los derechos civiles fundamentales abarcaban también la inviolabilidad del domicilio (art. 18,2), la libre elección del mismo, es decir, la libre circulación (art. 19), y el secreto de las comunicaciones (art. 18,3). Esteban los ampliaba con la libertad ideológica y religiosa (art. 16), aunque interpretaba los artículos 18 y 19 como derechos de la esfera privada no inherentes a la persona. Y, finalmente, para Ferrer Peña, que vinculaba el derecho a la vida y a la integridad

⁷⁰ Artículo 13,2 CE: "Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo [y pasivo] en las elecciones municipales". La inclusión del derecho de sufragio pasivo no tuvo lugar hasta 1992 con una modificación de la Constitución sobre el derecho a voto municipal para los ciudadanos de la Comunidad Europea. Con el art. 13,2 Abarca Junco, Nacionalidad y extranjería, pág. 371 sig., vio incluso en peligro la contratación de maestros y profesores extranjeros al incluirse todas las funciones públicas (también art. 23,2).

⁷¹ José Manuel Serrano Alberca, Artículo 13, en: Fernando Garrido Falla (Ed.), Comentarios a la Constitución, Madrid 1980, págs. 159-178, aquí pág. 161. También Jorge de Esteban/Luís López Guerra, El régimen constitucional español, Vol. 1, Barcelona 1980, pág. 138 sig.

física no sólo con la protección de la salud (art. 43) sino también con la protección de menores (art. 39), pertenecían también a los derechos inherentes de la persona, además de los artículos 15 a 18 también la libertad de expresión (art. 20), el principio de legalidad (art. 25,1) y la garantía de protección jurídica (art. 24)⁷². Pero a pesar de esta diversidad de criterios, estaba claro que con los derechos del Capítulo 2, Sección 1 quedarían satisfechos los requisitos mínimos internacionales. Como consecuencia, tanto en estos autores como en los responsables políticos se deducía que con el art. 13,1 de hecho se hacía únicamente referencia a los derechos de esta Sección.

Ferrer Sanchís defendía esta opinión con la tesis de que, conforme al art. 53,2, el recurso de amparo constitucional también se refería solamente a estos derechos, con lo cual la Constitución dejaba claro que éstos representaban los derechos fundamentales básicos. Sin embargo, reconocía que la especificación de estas libertades no era satisfactoria porque por una parte contenía derechos que sólo se referían a los ciudadanos o sólo a los españoles, como el derecho a la libertad de circulación y de residencia (art. 19), el derecho a sufragio y al acceso al servicio público (art. 23) y el derecho de petición (art. 29). Por otra parte, en la Sección 2 del Capítulo 2, entre los derechos reconocidos únicamente a los ciudadanos no quedaba claro el motivo de la ubicación de algunos derechos en esta Sección. Se refería, por ejemplo, a la obligación fiscal (art. 31), al derecho a contraer matrimonio (art. 32), al derecho a la propiedad y a la herencia (art. 33) o a la libertad de empresa (art. 38), de los cuales no había ningún motivo para excluir a los extranjeros. Por lo demás, los artículos mencionados estaban formulados de tal modo que se dirigían a "todos" o a "hombre y mujer", es decir, no sólo a los ciudadanos (españoles). En cambio, opinaba que parecía normal que el derecho al trabajo y el deber de trabajar, la libre elección de profesión y la prohibición de discriminación estuvieran reconocidos sólo para los españoles⁷³. No obstante, el autor opinaba que estas restricciones no eran compatibles con los compromisos asumidos por España en el Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos de 1966⁷⁴, que había ratificado en 1977, convirtiéndose de este modo en parte del derecho español (cf. los correspondientes arts. 10,2 y 96,1 CE). Por este motivo, la redacción habría tenido que ser distinta. Sin embargo, hay que objetarle que prácticamente todos los derechos de este pacto encontraban su expresión en la Sección 1 del Capítulo 2 de la Constitución. Sólo el art. 23 del Pacto sobre el matrimonio tiene su correspondencia en un artículo de la Sección 2 del Capítulo 2 de la Constitución (art. 32).

⁷² Cf. la clasificación de los derechos en Enrique Gómez-Reino y Carnota, *Las libertades públicas en la Constitución*, en: Tomás R. Fernández Rodríguez (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución Española I*, (2ª ed.), Madrid 1979, págs. 31-67, aquí pág. 44 sig. Esteban/López Guerra, *El régimen constitucional*, págs. 141-208. Ferrer Peña, *Los derechos*, págs. 70-73.

⁷³ Antonio Ferrer Sanchís, *Cuestiones de derecho internacional privado en la Constitución española de 1978*, en: Tomás R. Fernández Rodríguez (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución Española II*, Madrid 1978, págs. 323-333, aquí pág. 328 f.

⁷⁴ Ratificado el 27 de abril de 1977. Se trata de un pacto de ejecución de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Semejante a la de Ferrer Sanchís fue la argumentación de Gómez-Reino en el sentido de que en principio los extranjeros podrían gozar de todos los derechos de ambas secciones del Capítulo 2 (con excepción del derecho a sufragio del art. 23), si bien debería haber una reglamentación legal de los derechos concedidos explícitamente sólo a los españoles (igualdad - art. 14, libertad de circulación - art. 19, derecho de petición - art. 29). Añadía además que, pese a la obligatoria interpretación legal conforme al art. 13,1, estos derechos apenas podrían restringirse porque en gran medida se trata de derechos invulnerables de la persona defendidos expresamente en el art. 10,1 y que según el art. 10,2 deberían interpretarse en base al espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y de los tratados ratificados posteriormente por España⁷⁵.

Alzaga, que había participado en las discusiones acerca del art. 13 en representación de la UCD del Presidente Suárez, defendió un punto de vista totalmente opuesto. Convencido de que muchos de los derechos fundamentales del Título I de la Constitución eran superfluos y de que se habrían podido regular mejor mediante una ley⁷⁶, defendía la opinión de que los derechos otorgados a los extranjeros sólo podían regularse en una ley propia. Y con más motivo si se tiene en cuenta que el art. 53,1 prescribía de todos modos una interpretación legal de los derechos fundamentales para hacerlos aplicables. Con su indicación de que el principio de igualdad del art. 14 era exclusivo para españoles, señaló que esta Ley para extranjeros podría definir también otras condiciones además de las mencionadas en los artículos de la Constitución⁷⁷.

Una sentencia del Tribunal Constitucional de 1984 puso un poco de orden en estos pareceres doctrinales antagónicos pero discrecionales⁷⁸. Era la primera de una serie de sentencias que en los años siguientes iban a llevar adelante la definición y la extensión de los derechos de los extranjeros, con lo cual el Tribunal Constitucional se presentó como un agente que no había que descuidar en la política de extranjería⁷⁹. La sentencia (STC) 107/1984 desarrolló en sus fundamentos jurídicos una interpretación elemental de los derechos de los extranjeros. En primer lugar rechazó que el hecho de que el art. 14 confiriese la igualdad únicamente a los españoles pudiera establecer una desigualdad. Antes bien, la referencia a las libertades públicas en el art. 13,1 no tenía un carácter restrictivo explícito. Si bien en su

⁷⁵ Gómez-Reino, *Las libertades públicas*, pág. 49. Similar Serrano Alberca, Artículo 13, pág. 163, para quien de los debates sobre este artículo se desprende que también se habla de los derechos de otras secciones.

⁷⁶ Óscar Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid 1978, pág. 150 sig. El catálogo de derechos fundamentales era para él una "revancha constitucional" tras el fin de la dictadura que, de un modo similar a como había ocurrido en Italia en 1947 y en Alemania en 1949, introducía derechos subsidiarios en la Constitución.

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 177.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 107/1984, (BOE de 21/12/1984), motivada por la petición del recurso de amparo de un trabajador uruguayo que había presentado una demanda contra la obligación de poseer un permiso de trabajo y autorización de residencia.

⁷⁹ Aja, *Derechos y deberes*, pág. 151, cita en este contexto un veredicto según el cual todo está sometido a la Constitución, pero es el Tribunal Constitucional quien decide lo que es la Constitución.

interpretación estas libertades estaban sometidas a los acuerdos y a las leyes, esto no significaba una desconstitucionalización, pues el goce de los derechos no se basaba en los derechos concedidos por la Ley, sino en los derechos garantizados por la Constitución, por lo cual estos derechos seguían siendo constitucionales, dotados de la protección ofrecida por la Constitución para su confirmación, pero siempre en base a su interpretación legal. Esta interpretación ponía también un límite al Tribunal al vincular los poderes públicos al contenido esencial de los derechos fundamentales (art. 53,1). En base al art. 10,1 sobre la inviolabilidad de los derechos de la persona y siguiendo las pautas de interpretación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, había que respetar además los derechos inherentes a la persona (vida, integridad física, esfera privada, libertad de religión, etc.). Así pues, en este aspecto no era posible una desigualdad de trato con respecto a los españoles.

Asimismo el Tribunal definía tres grupos de derechos por titulares y posibilidades de ejecución. Por una parte habría derechos igualmente válidos para españoles y extranjeros, a los cuales pertenecerían los últimos que se han mencionado. En segundo lugar habría aquellos que no les corresponderían en absoluto a los extranjeros, refiriéndose a los del art. 23 con la excepción especificada en el mismo artículo. Y para finalizar habría aquellos derechos cuya validez para los extranjeros dependería de la reglamentación legal y en los cuales sería lícita una desigualdad de trato con respecto a los españoles⁸⁰. Lo decisivo para determinar si un derecho entraba en la primera o en la tercera categoría sería el titular de cada uno de los derechos⁸¹, como confirman las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional, por ejemplo en 1985. Con la sentencia STC 99/1985 quedó claro que el derecho a protección jurídica efectiva por parte de jueces y tribunales (art. 24) corresponde según el texto del artículo a todas las personas, lo que no sucede con otros derechos como la libre circulación (art. 19) o el derecho de petición (art. 29)⁸². En base a esta definición de los derechos se iba a elaborar la normativa de la Ley de Extranjería de 1985 (cf. cap. 2.4.).

2.2.2 La introducción del derecho de asilo (art. 13,4)

A diferencia de la cuestión de los derechos que corresponderían o corresponden a los extranjeros, no hubo tantos problemas de interpretación en lo que respecta al derecho de asilo. Lo que no significa que en la configuración del texto constitucional no se hubieran enfrentado opiniones antagónicas menos vehementes. El debate sobre este apartado del art. 13 iba a originar incluso

⁸⁰ STC 107/1984, Fundamentos jurídicos nº 3 y 4.

⁸¹ Pérez Vera/Abarca Junco, Artículo 13, pág. 195 sig.

⁸² STC 99/1985 (BOE de 05/11/1985), Fundamento jurídico nº 2. Con respecto a la libre circulación ya había habido sentencias del Tribunal Supremo en 1981, 1982 y 1984 que habían ampliado este derecho y puesto límites a la completa arbitrariedad de la Administración. Borrajo Iniesta, El status constitucional, págs. 717-722.

una de las discusiones más polémicas de todo el proceso de elaboración de la Constitución⁸³.

Al contrario que con el régimen de extranjería, en el caso del derecho de asilo no había habido en España ningún precursor en la historia de la Constitución, y únicamente existe una Ley subconstitucional de 1855 que había regulado algunas excepciones de la expulsión de ciudadanos extranjeros⁸⁴. En el intento de “establecer una sociedad democrática avanzada”⁸⁵ después de las décadas de dictadura era lógico que se recurriera a las Constituciones de otros Estados europeos como Alemania o Francia, que se consideraban ejemplares, integrando del mismo modo el derecho de asilo en la propia Constitución.

Este derecho se había incluido por primera vez en un texto de estas características en 1793 en Francia⁸⁶. Como asilo se definía el derecho, emanado únicamente de la soberanía de un Estado, de proteger a una persona perseguida por otro Estado. No había una obligación internacional al respecto que situara la actuación humanitaria por delante de los intereses soberanos, y no prosperaron los intentos realizados al finalizar la Segunda Guerra Mundial de formular el asilo como un derecho humano que había que conceder. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 sólo consignaba en el art. 14 el derecho a buscar y obtener asilo en caso de persecución. El Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos de 1966, como instrumento del derecho internacional de ejecución de la Declaración no vinculante de Derechos Humanos, no mencionaba el derecho de asilo. Pero en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se habían acordado ciertos compromisos. Como consecuencia de las preocupaciones de la Sociedad de Naciones por algunos grupos de refugiados tras la Primera Guerra Mundial⁸⁷, las Naciones Unidas se habían esforzado por encontrar una amplia solución al problema de los refugiados tras la Segunda Guerra Mundial. Si bien la Convención no contenía la acogida como un derecho de los perseguidos frente al país de admisión, los Estados signatarios se comprometieron a no extraditar a los

⁸³ Elisa Pérez Vera/Paloma Abarca Junco, Artículo 13.4, en: Óscar Alzaga Villaamil (Ed.), Comentarios a la Constitución española de 1978, Vol. 2 Artículos 10 a 23, Madrid 1997, págs. 227-240, aquí pág. 230. Gregorio Peces-Barba Martínez, La elaboración de la constitución de 1978, (Estudios Políticos, 31), Madrid 1988, pág. 167, habla también de un fuerte “chispazo” debido a la postura intransigente sobre todo de la UCD ante cualquier compromiso. Peces-Barba fue miembro de la ponencia y de la Comisión Constitucional.

⁸⁴ Ley de 4 de diciembre de 1855. David Blanquer, Asilo en España. Garantías de extranjeros y garantías del interés general, Madrid 1994, pág. 38. Oliván, El extranjero y su sombra, pág. 135 sig.

⁸⁵ Preámbulo de la Constitución de 1978.

⁸⁶ “Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté, il le refuse aux tyrans.” Cita de Cristina Gortázar Rotaèche, El derecho de asilo en España, en: Salomé Adroher Biosca/Pilar Charro Baena (Ed.), La inmigración. Derecho español e internacional, Barcelona 1995, págs. 609-662, aquí pág. 612.

⁸⁷ James C. Hathaway, The Evolution of Refugee Status in International Law 1920-1950, en: International and Comparative Law Quarterly 32 (1984), págs. 348-380. Francois Crépeau, Droit d’asile. De l’hospitalité aux contrôles migratoires, Bruxelles 1995, págs. 29-74. Cristina Gortázar Rotaèche, La protección jurídico internacional de los refugiados, en: Salomé Adroher Biosca/Pilar Charro Baena (Ed.), La inmigración. Derecho español e internacional, Barcelona 1995, págs. 557-607, aquí pág. 564 sig.

refugiados al Estado que los perseguía (el principio del *non refoulement*)⁸⁸. En el art. 1A,2 definía la Convención al refugiado como una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. En caso de darse estos criterios, había que reconocer el estatus de refugiado, lo que no significaba la admisión. La Convención se ajustaba a la situación surgida después de la Guerra y a las corrientes de refugiados de Europa Oriental, por lo cual en su origen contemplaba una limitación temporal y territorial. Fue en 1967 cuando (con cierto retraso y con el objetivo de incluir en la Convención también a otros movimientos de refugiados) el Protocolo de Nueva York levantó estas limitaciones⁸⁹.

Para los Estados, el derecho de conceder asilo siguiendo criterios incluso más generosos no se vio afectado por la obligación de reconocer el estatus de refugiado y de no devolver el refugiado a su país: un asilo que, para diferenciarlo del estatus de refugiado se denominó por lo general asilo territorial. Sin embargo, los intentos de fijar por escrito este derecho, como por ejemplo en la Conferencia de Ginebra de 1977 sobre el asilo territorial, fracasaron debido a que la mayoría de los Estados se oponían a cualquier intervención en su soberanía⁹⁰. Pero el compromiso del *non refoulement* se impuso como norma reconocida internacionalmente hasta el punto de que también se aplicaba a los refugiados que no estaban incluidos en la definición de la Convención, los llamados refugiados de facto⁹¹. A pesar

⁸⁸ Convención de Ginebra, art. 33,1: Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

⁸⁹ Originariamente, la Convención de Ginebra se limitaba a los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 (art. 1A,2). El art. 1B ofrecía a los Estados contratantes las posibilidades de reconocer como motivos de la huida únicamente acontecimientos ocurridos en Europa. Pero la limitación geográfica sólo fue vinculante para los nuevos signatarios. Los Estados que ya habían optado por la limitación a Europa podían permanecer en ella, como p. ej. Italia, que no levantó esta limitación hasta 1990. Cf. Christopher Hein, Derecho comparado europeo sobre asilo y refugio, en: Fernando M. Mariño Menéndez/et al., Régimen de extranjería, asilo y refugio, (Servicios Sociales, Vol. 30), Madrid 1996, págs. 645-668, aquí pág. 649. Sobre la Convención de Ginebra cf. Crépeau, Droit d'asile, págs. 75-96.

⁹⁰ Más a fondo, cf. Gortázar Rotaèche, La protección jurídico internacional, págs. 572-575.

⁹¹ Lavenex, The Europeanisation, pag. 34 denomina el *non-refoulement* “the crucial humanitarian norm of the international refugee regimes”. Únicamente se pudo lograr una mejor protección de los refugiados de facto mediante tratados regionales para África en 1969 (Convención de la Organización de la Unidad Africana, OUA, en Addis Abeba) y América Latina en 1984 (Declaración de Cartagena). Gortázar Rotaèche, La protección jurídico internacional, págs. 572-575. No existe una definición unánime de los refugiados de facto que supere el criterio de exclusión de la Convención de Ginebra. Gozó de cierta difusión la versión de la Convención de la OUA, según la cual un refugiado es la persona que, “a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el Orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está

de que no se pudo llegar a un acuerdo político, diversos juristas opinaban que el asilo debía ser un derecho subjetivo de la persona. Justificaban esta postura aludiendo por una parte a los derechos humanos que, aunque anclados en el derecho internacional, se habían integrado en los sistemas jurídicos nacionales, y por otra a la creciente constitucionalización del derecho de asilo en diversos Estados, por lo cual éstos deberían comprometerse a algo más que a meras intenciones humanitarias⁹².

Estas dos posiciones, es decir, asilo como acto de gracia procedente de la soberanía del Estado, y asilo como casi derecho humano, caracterizaron también las discusiones de las Cortes Constituyentes. Representaban la posición más extendida los grupos parlamentarios de los partidos de izquierda y los nacionalistas regionales, o sea, el PSOE, los socialistas catalanes, los comunistas y el grupo parlamentario mixto. En gran parte se trataba de formaciones políticas que acababan de ser legalizadas el año anterior y una serie de sus miembros habían sido víctimas de la persecución política y del exilio durante el régimen de Franco. Partiendo de esta sensibilidad por el tema intentaron formular el artículo de manera que contemplaba un derecho de asilo subjetivo para los perseguidos políticos apoyado en el art. 16,2 de la Ley Fundamental Alemana ("Politisch Verfolgte genießen Asyl") y en el preámbulo de la Constitución Francesa de 1946 ("Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République"). No definían el motivo de la persecución en general como "motivos políticos" sino, de un modo similar al art. 10,3 de la Constitución Italiana de 1947, definían el derecho de asilo para "los extranjeros perseguidos por la defensa de los derechos y libertades democráticas reconocidos en la Constitución. La ley fijará los términos de esta protección"⁹³.

Fue ésta la versión del artículo que salió de la ponencia, pero no tenía ninguna posibilidad de prosperar en la Comisión Constitucional, en la que formaban

obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad". La Declaración de Cartagena extendió esta definición a conflictos internos y a violaciones masivas de los derechos humanos. Cita de Kay Hailbronner, *Die Rechtsstellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Staaten. Rechtsvergleichung und Europäische Harmonisierung*, Baden-Baden 1993, pág. 15. A nivel europeo no se llegó a ningún acuerdo. El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 no mencionaba al derecho de asilo, si bien en la jurisprudencia sobre la aplicación del artículo que trataba la protección contra la tortura se hablaba indirectamente del tema de la concesión de asilo. Gortázar Rotaache, *La protección jurídico internacional*, págs. 582-587.

⁹² María Luisa Espada Ramos/Mercedes Moya Escudero, *La Ley reguladora de asilo y condición del refugiado de 26 de marzo de 1984: ¿Nacionalismo o internacionalismo?*, en: *Revista de Estudios Internacionales* 6, nº 1 (1985), págs. 73-110, aquí pág. 75 sig. con otras referencias bibliográficas.

⁹³ Texto en Serrano Alberca, *Artículo 13*, pág. 176. La Constitución Portuguesa de 1976, en otros casos modélica, no sirvió aquí de ejemplo ya que en lugar de una extensa formulación enumeraba los motivos que favorecerían la concesión: actividad en favor de la democracia, de la libertad social y nacional, de la paz entre los pueblos, de la libertad y de los derechos de la persona humana. Abarca Junco, *Nacionalidad y extranjería*, pág. 385 sig. Espada Ramos/Moya Escudero, *La Ley reguladora de asilo*, pág. 78, interpretan más adelante la referencia a los derechos y libertades democráticos como "un tanto nacionalista", en el sentido de que esta referencia sólo tenía en cuenta la propia concepción política como base de la protección y no ostentaba ningún planteamiento más amplio como la Convención de Ginebra.

mayoría los partidos de centro derecha UCD, del Presidente del Gobierno Suárez, y AP, de Fraga Iribarne⁹⁴. En un principio la UCD no había querido incluir este derecho en la Constitución⁹⁵, pero como se había incluido por mayoría en la ponencia, por lo menos había que rebajarlo a una reglamentación puramente legal. Con su enmienda, del mismo tenor que la enmienda de AP, pretendía reglamentar el derecho de asilo siguiendo sólo las pautas que marcaba la Ley. El Diputado Herro de Miñón (UCD) defendía el argumento de que la legislación sobre el grado de las obligaciones que se desprendían del derecho internacional y de los acuerdos de la Convención de Ginebra, a la que España se adhirió durante el período de elaboración de la Constitución⁹⁶, no debía ampliarse ni ser contradictoria. Según él, el asilo dependía en primer lugar de una decisión soberana del Estado, y debía seguir dependiendo de ella. Además, la ambigüedad del concepto de “libertades y derechos democráticos establecidos en la Constitución” en el texto de la ponencia significaba una limitación del concepto mucho más amplio sobre los motivos para el reconocimiento del estatus de refugiado establecidos por la Convención de Ginebra “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”, y añadía que no se podría incluir a determinados grupos dentro de la protección del asilo. Al fin y al cabo, el asilo no implicaba tanto solidaridad política como solidaridad humanitaria, lo que podría conducir a tener que conceder la protección también a personas cuyas opiniones políticas no se compartieran⁹⁷.

Pero también se podrían haber admitido estas reflexiones omitiendo la formulación crítica⁹⁸. Por sí solas no llegaban a explicar por qué era tan importante para ambos partidos la inclusión de una reserva en la interpretación. Esta justificación se sumó a los argumentos con los cuales habían rechazado antes la concesión de derechos políticos a extranjeros (cf. cap. 2.2.1.). Eran argumentos que delataban el temor de que un derecho de asilo demasiado amplio pudiera motivar concesiones de asilo contrarias a los intereses del Estado. Y volvían a remitir a los aspectos de seguridad y a la complicada situación geográfica de la política exterior. De este modo había que impedir que, “por el camino pacífico de una invasión se llame ‘marcha verde’ o de cualquier otra manera,” en caso de convulsiones de determinados países sufrieran las regiones que “desgraciadamente” hoy son fronteras, aunque “no debían haberlo sido nunca”⁹⁹. En estas declaraciones apenas quedaba oculta la alusión a una posible amenaza marroquí, pues con la “Marcha Verde” a finales de 1975 Marruecos se había apoderado del Sáhara Occidental español y desde la perspectiva española amenazaba también con hacer lo mismo con las

⁹⁴ La relación era de 19:17 votos con respecto al espectro de partidos de izquierdas y nacionalistas. Bernecker, *Spaniens Geschichte*, pág. 234.

⁹⁵ En un primer momento, la UCD no quería incluir ningún derecho fundamental en la Constitución. Peces-Barba Martínez, *La elaboración*, pág. 53.

⁹⁶ Firma el 22 de julio de 1978, ratificación el 20 de octubre de 1978 (BOE de 21/10/1978).

⁹⁷ DSC, Comisiones, nº 69, de 18/05/1978, pág. 2437 sig., Diputado Herrero de Miñón (UCD).

⁹⁸ Abarca Junco, *Nacionalidad y extranjería*, pág. 387.

⁹⁹ DSC, Comisiones, nº 69, de 18/05/1978, pág. 2439, Diputado Llorens Barges (UCD).

Islas Canarias. El mismo peligro se temía también para Ceuta y Melilla ¹⁰⁰. Por este motivo había que decidir sobre el asilo caso por caso para que la concesión pudiera adaptarse a cada uno de los acontecimientos nacionales e internacionales ¹⁰¹.

Finalmente, conforme a la mayoría que formaba la Comisión Constitucional el artículo rezaba: "La Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España" ¹⁰². Algunos representantes de los grupos parlamentarios minoritarios condenaron energicamente este resultado. El catalán Roca i Junyent, al cual se adhirieron el resto de los críticos, declaró que con este resultado había desaparecido el derecho de asilo constitucionalizado, pues en esta versión se había traspasado totalmente al poder legislativo el cómo e incluso la facultad de regular el asilo. Al excluir la mención de los valores democráticos, tampoco iba a haber un programa de interpretación de las disposiciones. Según él no se podía convertir a España, como hasta hacía demasiado poco tiempo, en el asilo de quienes estaban luchando contra estas libertades democráticas. Junto a esta recriminación de no querer distanciarse de la era de Franco, Roca destacó también una responsabilidad histórica. El primer acto democrático de un Estado (español) que se considerara como tal, debía consistir en posibilitar también aquello que el asilo había hecho posible para muchos españoles durante la dictadura. Y con esto se refería a que los refugiados de las dictaduras militares de América Latina, donde los españoles habían huido cuatro décadas antes, debían ahora obtener la posibilidad de encontrar este mismo refugio en España ¹⁰³.

Aunque poco después de este debate la UCD se decantó hacia una postura de compromiso con respecto al PSOE, lo que dio lugar a un amplio consenso en la elaboración de la Constitución ¹⁰⁴, el artículo permaneció en esta forma. A pesar de las persistentes enmiendas de los grupos parlamentarios minoritarios no tuvo lugar ningún debate en el Pleno del Congreso. En su lugar se presentó una nueva enmienda formulada en consenso por todos los grupos parlamentarios y que fue aceptada sin debate con el siguiente texto: "Se garantiza el derecho de asilo en

¹⁰⁰ *Ibíd.*, pág. 2444, Diputado Fraga Iribarne (AP).

¹⁰¹ *Ibíd.*, pág. 2443 sig., Diputado. Herrero de Miñón (UCD)

¹⁰² Serrano Alberca, Artículo 13, pág. 176.

¹⁰³ DSC, Comisiones, nº 69, de 18/05/1978, pág. 2441 sig., Diputado Roca i Junyent (Minoría Catalana). Sobre la consideración de los latinoamericanos como refugiados y la acentuación de la solidaridad en la España democrática, cf. Yolanda Herranz, *La inmigración latinoamericana en distintos contextos de recepción*, en: *Migraciones nº 3* (1998), págs. 31-51, aquí pág. 48.

¹⁰⁴ El debate sobre este artículo en la Comisión Constitucional tuvo lugar el 18 de mayo de 1978. Durante los sucesivos debates ese mismo día acerca de diversos derechos fundamentales fue escalando la confrontación. Si bien según Peces-Barba no hubo peligro de que se interrumpieran las negociaciones, la dirección de la UCD del Presidente Suárez se dio cuenta de la necesidad de un cambio de rumbo en el sentido de que para lograr una Constitución satisfactoria también había que llegar a un acuerdo con las fuerzas mayoritarias de la oposición, en este caso los socialistas. Los grupos de la UCD que sólo querían pactar con AP, coordinados por el Ministro del Interior Lavilla, fueron "destituidos" y se impuso una nueva dirección que dio muestras de su eficacia el 22 de mayo. Peces-Barba Martínez, *La elaboración*, págs. 167-173.

los términos que la ley establezca”¹⁰⁵. En este compromiso habría quedado garantizado constitucionalmente el derecho de asilo, si no hubiera permanecido la restricción con respecto a su alcance y si la configuración hubiera quedado en manos del poder legislativo. Pero, sin que se pudieran esclarecer las causas (¿acuerdo extraparlamentario?, ¿error inadvertido?), en el segundo debate el Senado no recibió ésta, sino la versión anterior. En la segunda Cámara simplemente se añadió junto a los “ciudadanos de otros Estados” a los “apátridas”¹⁰⁶.

Tampoco se ponen de acuerdo los comentaristas acerca de hasta qué punto, en su versión definitiva, el derecho de asilo estaba o no “desconstitucionalizado”¹⁰⁷. Por lo menos estaba claro que en su configuración se vería sometido a las vicisitudes de la situación política. Los argumentos de los diputados que defendían esta versión han mostrado que para ellos los aspectos preponderantes de la reserva en la concesión de derechos eran el control de la irrupción de extranjeros en relación con la complicada situación político-geográfica, es decir sobre todo la seguridad interior y exterior del Estado. Esto afectaba tanto al derecho de asilo como a los derechos de los extranjeros en España en general. Aunque se formuló explícitamente de este modo, parece ser que los extranjeros, siempre que vinieran de África y, en particular, de Marruecos, eran considerados por los responsables políticos un riesgo para la seguridad del Estado español.

2.3. ¿Solidaridad o seguridad?: hacia la Ley de Asilo de 1984

La necesaria interpretación jurídica del artículo de la Constitución sobre derechos de los extranjeros y sobre el régimen de asilo tardó varios años en realizarse.

¹⁰⁵ DSC, Pleno, nº 105, de 06/07/1978, pág. 3935. Para Elisa Pérez Vera/Alejandro J. Rodríguez Carrión, Comentario introductorio al Capítulo I del Título I de la Constitución - De los españoles y extranjeros (arts. 11 a 13), en: Óscar Alzaga Villaamil (Ed.), Comentarios a la Constitución española de 1978, Vol. 2 Artículos 10 a 23, Madrid 1997, págs. 109-124, aquí pág. 121 sig., este suceso es el punto culminante de lo que llaman la elaboración de un derecho confuso.

¹⁰⁶ Cf. Pérez Vera/Abarca Junco, Artículo 13.4, págs. 233-235. Opinan que la modificación podría haberse solucionado de un modo más elegante sustituyendo ambos términos por “extranjeros”. Además, la Comisión Constitucional del Senado había anexado una frase para evitar que los delincuentes comunes obtuvieran asilo, pero que fue eliminada por la Comisión Mixta de Senado y Congreso por considerarla superflua. Cf. Serrano Alberca, Artículo 13, pág. 176.

¹⁰⁷ Abarca Junco, Nacionalidad y extranjería, pág. 388 sig. considera el derecho desconstitucionalizado. También Ricardo García Macho, El derecho de asilo y del refugiado en la Constitución Española, en: Sebastián Martín-Retortillo (Ed.), Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Vol. 2, De los derechos y deberes fundamentales, Madrid 1991, págs. 767-797, aquí pág. 773. Esteban/López Guerra, El régimen constitucional, pág. 140 ven, a pesar de una “práctica desconstitucionalización” la tendencia a considerarlo un derecho fundamental. Una defensa de la remisión a la Ley y la necesidad de tener en cuenta la *raison d'état* en las decisiones en Alzaga Villaamil, Comentario sistemático, pág. 180, lo que no es de extrañar, porque Alzaga representaba a la UCD en la Comisión Constitucional. Diego López Garrido, El derecho de asilo, Madrid 1991, págs. 138 sig. y 175-177, defiende una posición intermedia afirmando que el derecho sí se menciona como derecho en la Constitución. De este modo el art. 13.4 sí tendría valor y el asilo estaría constitucionalizado. Concluye que se trata de un “derecho constitucional fundamental parcialmente debilitado”

Tras el referéndum constitucional de finales de 1978 y las subsiguientes elecciones de principios de 1979, el Gobierno ratificado de la UCD no mostró ninguna prisa en llevarla adelante. Así pues, ambas leyes no se aprobarían hasta la II Legislatura democrática del Gobierno socialista de Felipe González a partir de 1983. Pero el grupo parlamentario socialista ya había realizado varios intentos de iniciar la elaboración de una Ley de Asilo durante el mandato del Presidente del Gobierno de la UCD, Adolfo Suárez.

2.3.1. Asilo para todos los perseguidos políticos": fallidos intentos de la oposición

Poco después de las elecciones de las primeras Cortes democráticas, el grupo parlamentario socialista presentó en mayo de 1979 una proposición de Ley sobre el derecho de asilo ¹⁰⁸. Su presentación ya debía haber estado prevista para un momento anterior, cuando todavía no se podía saber si el Presidente Suárez iba a disolver las Cortes tras la aprobación de la Constitución ¹⁰⁹. Del texto de la exposición de motivos se desprendía que la proposición se había redactado después de que la Constitución hubiera pasado al Senado (principios de octubre de 1978), por lo cual se refería a una versión del art. 13 modificada con posterioridad en el proceso de elaboración de la Constitución ¹¹⁰. Así pues, la propuesta fue presentada sin mayores modificaciones en la nueva legislatura.

El borrador declaraba a España asilo (refugio) inviolable para todos los perseguidos por hechos políticos (art. 1). Desde el punto de vista jurídico se definía el asilo como la protección concedida por parte del Estado a los refugiados, según el art. 1A,2 de la Convención de Ginebra, que se adaptó literalmente (art. 3). Asimismo se debía conceder asilo a aquellos que no estaban incluidos en esta definición de refugiados pero que eran perseguidos por actividades o delitos que pudieran considerarse políticos y no fueran castigados en España. En caso de que estas actividades se hubieran cometido con la finalidad de luchar contra el colonialismo, el racismo y sistemas no democráticos, podía ser que la causa de la persecución fuera considerada delito pero no atentara directamente contra la democracia (art. 5). Para estas personas la protección del asilo debía consistir en el *non refoulement* y, de darse el caso, o sea en el caso de su reconocimiento, en la autorización de residencia temporal o indefinida, la expedición de los documentos necesarios (de viaje, de identidad), la obtención de autorizaciones de trabajo, así como asistencia social y económica (art. 2). Quedaban excluidos los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil y el terrorismo, pero con la limitación de que se podrían tener en

¹⁰⁸ BOCG, I Legislatura, Serie B, nº 21-I, de 25/05/1979, págs. 97-102.

¹⁰⁹ Suárez quería mejorar su punto de partida político y evitar la obligación de consenso que imponía la transición, ya que su partido UCD no tenía mayoría en las Cortes Constituyentes y dependía de la cooperación con otras fuerzas políticas. En las elecciones, la UCD volvió a obtener la mayoría, pero no absoluta. Tusell, Historia de España, págs. 150-157. Bernecker, Spaniens Geschichte, pág. 237.

¹¹⁰ Cf. cap. 2.2.2. Además, la exposición de motivos se refirió por error al art. 13,3, que regula la extradición.

cuenta circunstancias eximentes de sanción, entre ellas la legítima defensa y el estado de necesidad según el ordenamiento penal español, así como en general las circunstancias jurídicas, políticas, sociales e internacionales del país en que se hubieran cometido los delitos (art. 6).

La Ley contemplaba la creación de un organismo autónomo, el Servicio para la Protección de los Asilados (SEPRA), adscrito al Ministerio de la Presidencia, encargado del trámite del expediente y del reconocimiento del asilo. El procedimiento incluía garantizar la admisión provisional del extranjero (art. 7), lo que significaba que no podría ser expulsado hasta que se hubiera resuelto definitivamente el expediente de asilo (art. 8). La denegación definitiva no implicaba la expulsión automática, sino que el solicitante tendría la oportunidad de tramitar su autorización de residencia conforme al régimen normal de extranjería (art. 15). De este modo se daba un significado especial al *non refoulement* como el derecho más importante que había que mantener (art. 10). Asimismo, el reconocimiento de la condición de refugiado implicaba la autorización de residencia y la exención de la obligación de solicitar una autorización de trabajo (art. 11). En cambio, el reconocimiento de la condición de solicitante de asilo no implicaba automáticamente el derecho de residencia, si bien la denegación de este derecho debía ser motivada (art. 12). En su estatus jurídico, los refugiados y solicitantes de asilo reconocidos disfrutarían de los mismos derechos que los españoles, con excepción de los derechos políticos y atendiendo a las leyes específicas. Sin embargo, se preveía que el Ministerio del Interior tuviera la capacidad de intervenir por motivos de seguridad, por ejemplo en el derecho de asociación. En caso de que las asociaciones de ciudadanos extranjeros pudieran significar un peligro para las relaciones internacionales de España se podría acordar su prohibición (art. 16). Otros artículos regulaban la pérdida del estatus, las posibilidades de apelación en caso de expulsión (con efecto suspensivo), otros recursos legales, así como detalles del SEPRA.

El proyecto de ley cumplía por una parte con los compromisos internacionales de la Convención de Ginebra sobre el reconocimiento de los refugiados. Los derechos que se les reconocía iban incluso más allá de las condiciones de la Convención, pues del texto se desprendía que también había que acoger a aquellos refugiados cuyo estatus ya se había reconocido. Otra innovación fue el asilo territorial, que en su configuración jurídica era sin embargo algo más restrictivo que el estatus de refugiado reconocido. Por lo que respecta a esta figura, el asilo territorial iba claramente dirigido, con las disposiciones excepcionales para delincuentes y terroristas, a una especie de "libertadores". Se trataba de personas que desde la perspectiva política serían consideradas terroristas o criminales en sus propios países, pero no en otros Estados. Sin embargo, este tratamiento no permitía distinguir tan fácilmente entre delincuentes comunes y terroristas, ya que la definición de estos factores dependía siempre de las apreciaciones de la política interior y exterior, que a su vez podían repercutir en las relaciones internacionales. Atendiendo a las regiones del mundo importantes para España, éste era el caso, por ejemplo, de los movimientos de lucha armada de América Central, que en el país se seguían con

gran interés (los sandinistas o la Contra nicaragüense)¹¹¹. Otro ejemplo serían los combatientes del Frente Polisario del Sáhara Occidental, que fueron tolerados por España durante un tiempo, lo cual no obstante agravaba las relaciones con Marruecos. Precisamente en previsión de un problema como éste se había incluido la garantía de poder prohibir las asociaciones de refugiados, a fin de evitar que sus actividades perjudicaran las relaciones con el país de origen.

El objetivo que el PSOE perseguía con esta Ley quedaba claro desde el primer artículo: poder ofrecer un derecho de asilo lo más completo posible. En su carácter absoluto, el artículo estaba redactado de modo que se pudiera alcanzar lo que el PSOE y el resto de los grupos parlamentarios de izquierda no habían podido imponer en las Cortes Constituyentes: un derecho completamente subjetivo al que pudiera acogerse la persona perseguida. El Diputado Peces-Barba, uno de los padres de la Constitución, defendió frente al Pleno del Congreso este artículo 1, pero no refiriéndose a la posición representada en la Comisión Constitucional en el Congreso, sino que presentaba la versión como una adopción de la Ley española de 1855, para exponer que no se trataba en absoluto de una innovación revolucionaria. Incluso llegó a destacar explícitamente que el asilo, tal como se concebía aquí, no era un derecho subjetivo de la persona, aunque sí habló de forma incidental de un derecho fundamental¹¹².

Peces-Barba siguió insistiendo en la necesidad de crear este derecho de asilo, al haber en España personas afectadas por la inseguridad jurídica que originaba la falta de reglamentación sobre el estatus de los refugiados¹¹³. Haciendo uso de nuevo de argumentos del año anterior, se refería en particular a latinoamericanos que se habían exiliado a España huyendo de las dictaduras de América del Sur¹¹⁴, y apeló expresamente a la responsabilidad histórica. Una responsabilidad surgida del hecho de que probablemente estos exiliados fueran los hijos de aquellas personas que antaño habrían acogido a los refugiados de la Guerra Civil española¹¹⁵. Peces-Barba apuntó que, sin embargo, el Presidente Suárez no había mencionado una ley de estas características en la extensa presentación del programa de Gobierno que hizo frente a la Cámara el 30 de marzo de 1979. Por este motivo la oposición se había visto obligada a tomar la iniciativa¹¹⁶.

De hecho, en ese momento la situación de los latinoamericanos, a falta de una reglamentación, obligaba a hacer uso de las disposiciones, para ellos muy favorables, de la Ley 118/1969 sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la comunidad iberoamericana, una Ley que las autoridades aplicaban cada vez

¹¹¹ Cuando España ofreció protección a algunos disidentes de las dictaduras centroamericanas, en 1980 hubo atentados en las embajadas de El Salvador y Guatemala. Tusell, *Historia de España*, pág. 223.

¹¹² DSC, I Legislatura, Pleno, nº 13, de 31/05/1979, págs. 570-572.

¹¹³ *Ibid.*, pág. 573.

¹¹⁴ En Chile y Uruguay había habido en 1973 sendos golpes de Estado y en 1976 volvió a tomar el poder en Argentina una junta militar.

¹¹⁵ DSC, I Legislatura, Pleno, nº 13, de 31/05/1979, pág. 571.

¹¹⁶ *Ibid.*, pág. 573.

menos, como ya se ha expuesto (cf. cap. 2.1.). De modo que era absolutamente necesario fijar una reglamentación.

Si bien en su toma en consideración¹¹⁷ el Gobierno reconoció la necesidad de promulgar disposiciones de aplicación de la Convención de Ginebra, rechazaba la propuesta socialista por varios motivos. En primer lugar consideraba el asilo sólo una parte especial del régimen de extranjería, cuyo desarrollo legislativo requeriría una ley general que regulara todos los aspectos¹¹⁸. Por este motivo se había constituido a mediados de 1977 una Comisión Interministerial, la cual había elaborado un anteproyecto de ley que estaba a punto de ser aprobado por el Gobierno. En segundo lugar, el Gobierno quería rebatir las acusaciones de inactividad y recordó que entretanto, el 16 de mayo, es decir dos semanas antes, el Ministerio del Interior había dictado una Orden que regulaba provisionalmente el reconocimiento del estatus de refugiado¹¹⁹.

Con esta postura el Gobierno constataba que no veía ninguna necesidad de actuación y que quería regularizar el tema por sí mismo en el momento oportuno. Esta posición coincidía por completo con el anuncio del Presidente Suárez al comienzo de la legislatura de que había finalizado el período de consenso que había caracterizado la legislatura anterior¹²⁰. En el debate quedó sin plantearse la cuestión que había que dilucidar sobre los motivos por los cuales un proyecto de ley en teoría tan avanzado no se había mencionado en la declaración de Gobierno. Es posible que este proyecto no le hubiera parecido al Gobierno suficientemente relevante, lo que habría coincidido con la postura del año anterior, o, como más tarde se confirmaría, que no estuviera en absoluto tan avanzado como el Gobierno quería hacer creer.

En su comparecencia, el portavoz del grupo parlamentario en el Gobierno, Herrero de Miñón, constató que el tema no parecía tan importante al afirmar que la proposición de ley del PSOE estaba "fuera de contexto"¹²¹. Aparte de la necesidad de su inclusión en el régimen de extranjería, este asunto no planteaba ningún problema de seguridad jurídica. Para los afectados, continuó, existía la Orden del Ministerio del Interior. Pero debido a que esta Orden sólo regulaba el estatus de refugiado según la Convención de Ginebra, con sus declaraciones también quedaba implícito el poco interés por regular la cuestión del asilo territorial. Además de seguir criticando detalles técnicos del borrador, basó el rechazo de la proposición de ley principalmente en la afirmación de que el PSOE quería introducir aquí una nueva "filosofía" que el propio partido no compartía. En este sentido abordó el problemático tema, ya mencionado,

¹¹⁷ *Ibíd.*, pág. 569. La toma en consideración se leyó al comenzar el debate en el Pleno.

¹¹⁸ También José María Souviron Morenilla, *Notas para una ley de Extranjería*, (Cuadernos de Documentación, 37), Madrid 1980, pág. 70. Era un empleado del Ministerio de la Presidencia. Después también Ferrer Peña, *Los derechos*, pág. 258.

¹¹⁹ Orden de 16 de mayo de 1979 del Ministerio del Interior (BOE 24/05/1979).

¹²⁰ Véanse las declaraciones de Suárez en Victoria Prego, *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de Gobierno de la democracia*, Barcelona 2000, pág. 88.

¹²¹ DSC, I Legislatura, Pleno, nº 13, de 31/05/1979, pág. 574, Diputado Herrero de Miñón.

de la restricción del círculo de beneficiarios, y criticó que por la falta de definición de los baremos de evaluación también se posibilitaría la entrada de delincuentes en el país. Así volvía a entrar en juego el tema de la seguridad interior en contra de la introducción del derecho de asilo, aunque con un razonamiento algo distinto al expuesto el año anterior por la Comisión Constitucional. Subrayando que el país tenía otros problemas de seguridad (distintos de la situación de los latinoamericanos), hizo alusión al terrorismo, al que excluyó categóricamente de cualquier eximente. Un planteamiento en la Ley que remitiera a las "circunstancias" no haría más que justificar cualquier delito posible¹²². Este argumento originó a continuación una dura polémica, cuando el Ministro de la Presidencia Pérez-Llorca Rodrigo recriminó a los socialistas que con esta Ley iban a justificar el terrorismo y a solidarizarse con él¹²³. La gravedad de esta recriminación, rechazada por vergonzosa, es irrefutable en vista de las dimensiones que había tomado el terrorismo, al cual la joven democracia se veía sometida en esos años sobre todo por parte de ETA. Sólo en 1978 habían sido asesinadas 85 personas, más que en los tres años anteriores, y en el año en curso, 1979, iban a ser un total de 118¹²⁴.

Aunque los socialistas rechazaron las críticas y respondieron apuntando a la escasa coherencia de la argumentación del Gobierno, ya que, por ejemplo, el mismo Ministerio del Interior había hablado en la Orden de una Ley de Asilo que había que aprobar, y no de una completa Ley de Extranjería¹²⁵, la mayoría en el Gobierno rechazó la propuesta.

Aproximadamente un año más tarde el PSOE volvió a presentar esta proposición con ligeras modificaciones¹²⁶. Se habían eliminado las excepciones a la exclusión de admitir terroristas, mejorado ligeramente los derechos de los solicitantes de asilo en caso de expulsión y modificado el procedimiento de prohibición de asociaciones de extranjeros¹²⁷. También en esta ocasión el Gobierno rechazó la iniciativa en su toma de consideración y volvió a insistir en sus intenciones de regularizar la materia, por razones "teóricas y prácticas", conjuntamente en una ley sobre el régimen de extranjería, y anunció que el Consejo de Ministros iba a examinar en breve el texto de la propuesta¹²⁸. En el Pleno, Peces-Barba defendió la propuesta con los mismos argumentos que el año anterior e inquirió al Gobierno dónde había quedado la propuesta que para entonces se suponía prácticamente elaborada. Como ya se ha indicado, parece ser que esta propuesta no había estado tan desarrollada ni lo estaba tampoco ahora. El portavoz del grupo parlamentario de la UCD respondió por sorpresa que sí iba a aprobarse la proposición de ley del PSOE y se adueñó prácticamente de los argumentos de la oposición. Indicó que habría que desarrollar la Constitución y que en el contexto de las dictaduras en América Latina el país debería asumir un papel conductor en

¹²² *Ibíd.*, pág. 576.

¹²³ *Ibíd.*, pág. 580 sig., Ministro Pérez-Llorca Rodrigo (UCD).

¹²⁴ Tusell, *Historia de España*, pág. 88.

¹²⁵ DSC, I Legislatura, Pleno, nº 13, de 31/05/1979, pág. 571, Diputado Peces-Barba (PSOE).

¹²⁶ BOCG, I Legislatura, Serie B, nº 79-I, de 28/04/1980, págs. 311-316.

¹²⁷ Sin embargo, las referencias erróneas de la exposición de motivos no se habían modificado.

¹²⁸ DSC, I Legislatura, Pleno, nº 116, de 08/10/1980, pág. 7408. El texto leído databa del 12/06/1980.

la acogida de refugiados en base a la “justa reciprocidad” nacida de la responsabilidad histórica. Y aunque se hubiera preferido una Ley unitaria de Extranjería y Asilo, no debía impedirse la posibilidad del desarrollo constitucional¹²⁹.

¿Cómo tuvo lugar este cambio? Era evidente que no se disponía de ningún proyecto de ley listo para su presentación. Asimismo, en el partido del Gobierno, que se estaba desmoronando, se habían desplazado las estructuras de influencia. En el año 1980, el Presidente Suárez había reestructurado dos veces su gabinete de Ministros, la última vez en septiembre, es decir, un mes antes de este debate. Con esta reestructuración había capitulado de facto frente a los “barones” de su partido, los dirigentes de las distintas corrientes, y se había visto obligado a tener en cuenta todas las direcciones de la UCD, desde los socialdemócratas hasta los conservadores de derecha. Entre otros cambios destaca el nombramiento de Francisco Fernández Ordóñez, de orientación socialdemócrata, como Ministro de Justicia, el cual pudo imponer de inmediato su postura liberal en diversos ámbitos¹³⁰. El grupo parlamentario continuó fiel al Jefe del Gobierno sólo bajo determinadas condiciones, de modo que Suárez fracasó en su objetivo de llevar a cabo una política propia sin las obligaciones del consenso¹³¹. En este contexto no era de extrañar que, como táctica política, se excluyera el tema del orden del día, y con él un flanco de ataque por parte de la oposición.

Así pues, la propuesta se aceptó por mayoría y se remitió a los órganos parlamentarios, con lo cual fue neutralizada temporalmente. Por su parte, estos órganos fueron perdiendo capacidad de negociación debido a los acontecimientos políticos (el progresivo desmoronamiento de la UCD, la dimisión del Presidente Suárez en enero de 1981, su sucesión por Leopoldo Calvo-Sotelo y el intento de golpe de Estado en febrero de ese año). De ahí que hasta mayo de 1982 no nombrara la Comisión correspondiente a los ponentes de la proposición de ley¹³². En agosto del mismo año, el Presidente Calvo-Sotelo, abandonado por la mayor parte de su grupo parlamentario, disolvió anticipadamente las Cortes y el proyecto quedó invalidado.

2.3.2. Derecho de petición: la Ley 5/1984 del Gobierno socialista sobre el Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado

A finales de 1982, los socialistas de Felipe González asumieron en Gobierno por mayoría absoluta. En medio de una “avalancha” formal de iniciativas legislativas con

¹²⁹ *Ibíd.*, pág. 7411 sig., Diputado Vázquez Guillén (UCD).

¹³⁰ Fernández Ordóñez destacó por la liberalización del proyecto para una Ley del Divorcio, lo que fue atacado con vehemencia, aunque en vano, por católicos y conservadores. Un año después abandonaría con sus seguidores el Gobierno y el partido. Entre 1985 y 1992 fue Ministro de Asuntos Exteriores en el Gobierno de Felipe González.

¹³¹ Tusell, *Historia de España*, págs. 161-163. Bernecker, *Spaniens Geschichte*, pág. 268 sig.

¹³² Aunque sin resultados, el grupo parlamentario del partido en el Gobierno volvió a intentar tratar la propuesta conjuntamente con el borrador del Gobierno sobre la Ley de Extranjería de 1981. DSC, I Legislatura, Comisiones, nº 79, de 12/05/1982, págs. 3623-3625 (cf. cap. 2.4.1.).

las que querían poner en práctica su programa electoral, entre las cuales llamaron la atención de la opinión pública especialmente el derecho al aborto y la reglamentación del derecho educativo, en junio de 1983 el Consejo de Ministros presentó, a propuesta del Ministerio de Justicia, también un proyecto de ley para una Ley de Asilo¹³³. Si bien este proyecto coincidía en muchos aspectos con las propuestas de 1979/80, en otros aspectos decisivos difirió de ellas. Trataba de forma conjunta el asilo territorial y el estatus de refugiado según la Convención de Ginebra, sin apenas diferencias y equiparando las consecuencias. España dejó de definirse como "asilo inviolable para todos los perseguidos por hechos políticos"¹³⁴, para considerarse únicamente refugio para "todas las personas a quienes se conceda asilo", una restricción determinante que ya no intentaba ampliar la formulación de la Constitución a través de una ley. En su lugar se reconocía ahora el derecho a solicitar asilo. Con ello se implementaba el art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero nada más. Al restringir el círculo de personas que podían solicitar asilo quedaban también restringidas algunas consecuencias que iban más allá de la definición de la Convención de Ginebra (art. 1A,2) con respecto a la versión de 1980 a personas que por temor a sufrir alguna sanción (por delitos no cometidos en España) no querían someterse a la protección de su propio Estado. Adicionalmente se incluyó la posibilidad de conceder asilo por motivos humanitarios. Los beneficiarios de este asilo humanitario estarían sujetos a condiciones menos favorables que el resto de las categorías. Así, en primer lugar obtendrían un permiso de residencia limitado a seis meses, transcurridos los cuales volvería a revisarse la condición de asilado. Además estaban obligados a solicitar, como los extranjeros normales, una autorización de trabajo, que el resto de los refugiados recibirían automáticamente. Desaparecía el organismo autónomo encargado de tramitar los expedientes de asilo, el SEPR, y en su lugar, asumiría las competencias el Ministerio del Interior, al cual únicamente estaría adscrita una Comisión Consultiva compuesta por miembros de otros Ministerios. Una innovación fue el fortalecimiento de la posición del solicitante, con la introducción de la posibilidad de reexaminar el caso antes denegado. Este complemento fue sin duda una consecuencia de las recomendaciones del Consejo de Europa sobre derecho de asilo de 1981¹³⁵. Por otra parte, se recortaba sutilmente el alcance de los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados reconocidos con respecto a la versión inicial, al dejar de ser equiparados jurídicamente con todos los ciudadanos dependiendo de las leyes especiales, y emplear como modelo los derechos de los extranjeros.

Todas estas modificaciones eran más sustanciales y más amplias de lo que el portavoz del grupo parlamentario estaba dispuesto a reconocer en la presentación de

¹³³ BOCG, II Legislatura, Serie A, nº 32-I, de 07/06/1983, págs. 325-329.

¹³⁴ Véase arriba.

¹³⁵ Recomendación del Consejo Europeo Rec (81) 16. Al respecto cf. Lavenex, *The Europeanisation*, pág. 79. Acerca del Consejo Europeo y de sus actividades en materia de asilo cf. Gernot Lang, *Das Gemeinschaftsrecht der Drittstaatsangehörigen. Eine Analyse der Rechtsstellung der Nicht-Unionsbürger im Recht von Europäischer Gemeinschaft und Union*, (Nomos Universitätschriften-Recht, Vol. 289), Baden-Baden 1998, pág. 33 sig.

la propuesta ante el Pleno en las Cortes. Según él, las modificaciones se limitaban al SEPP y a la posibilidad de reexaminar las solicitudes denegadas¹³⁶. En definitiva, el asilo se había convertido únicamente en una "hipótesis moral"¹³⁷ y, con esta versión, el PSOE había adaptado la posición de la UCD en el debate constitucional, es decir, la concesión sólo de un asilo adaptable a la situación política. Fue sobre todo la sustitución del SEPP por el Ministerio del Interior la que provocó las críticas de la oposición. Convergència i Unió (CiU) calificó la propuesta de regresiva y diametralmente contraria a las anteriores posiciones de los socialistas. Éstos habrían tenido más en cuenta el mandato constitucional y considerado el asilo no sólo desde la perspectiva de la seguridad interior con un fuerte posicionamiento del Ministerio del Interior. Debido a que entonces ambas cámaras habrían manifestado su aprobación casi por unanimidad, el texto de 1980 era un buen punto de partida para las discusiones. Por ello, CiU propuso para el debate la antigua propuesta del PSOE como texto alternativo (enmienda a la totalidad)¹³⁸. De este modo, el partido se convertía en portavoz de diversas ONGs como la Asociación Pro Derechos Humanos (APDH), que ya habían expresado su decepción y su crítica cuando se presentó la proposición de ley¹³⁹. Con esta crítica, CiU, de orientación democristiana coincidió con los comunistas, que por su parte reprochaban a los socialistas el haber dado un giro a la derecha desde la llegada al Gobierno¹⁴⁰.

De algún modo, con esta controvertida crítica el PCE dio en el blanco. La rigurosa modificación del grupo de beneficiarios y el fuerte posicionamiento del Ministerio del Interior, mucho más centrado en la seguridad interior, eran expresión del respeto por las circunstancias políticas. El primer Gobierno socialista de España después de más de 40 años, tras 35 años de una dictadura autoritaria de derechas, y pasados sólo dos años del intento de golpe de Estado, debía y quería mostrar a las desconfiadas fuerzas conservadoras que estaba en situación de salvaguardar el orden interior del país¹⁴¹. Por este motivo estaba desplazando su política del idealismo de la oposición a las posiciones de la política real. Esto no sólo significaba tener que tomar medidas contra el terrorismo en el País Vasco, sino que se podía aplicar también a otros ámbitos, como por ejemplo el dejar de oponerse al ingreso de España en la OTAN¹⁴².

Curiosamente no fue nada menos que el partido conservador de derechas Alianza Popular el que criticó en el Pleno que en la propuesta del Gobierno se hubiera situado la seguridad del Estado por delante de los derechos de los extranjeros, que

¹³⁶ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 61, de 04/10/1983, pág. 2866, Diputado Berenguer Fuster (PSOE).

¹³⁷ Espada Ramos/Moya Escudero, La Ley reguladora, pág. 82.

¹³⁸ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 61, de 04/10/1983, pág. 2861 sig., Diputado Roca i Junyent (CiU).

¹³⁹ Véase el artículo en dos partes del Presidente de la APDH, José María Mohedano Fuertes, "Ante la nueva ley de Asilo", en: El País, 5-6/07/1983, ambas pág. 16.

¹⁴⁰ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 61, de 04/10/1983, pág. 2870, Diputado López Ramírez (PCE).

¹⁴¹ Cf. una visión retrospectiva de esta desconfianza en la competencia de los socialistas por parte de los conservadores, pero también de los llamados "poderes fácticos" como el ejército del entonces Presidente González, en Prego, Presidentes, págs. 186, 188. También Charles Powell, España en democracia, 1975-2000, Barcelona 2001, págs. 381-383.

¹⁴² Cf. Bernecker, Spaniens Geschichte, págs. 284-287

había demasiado pocas garantías y que el Ministerio del Interior tenía demasiadas competencias y un margen discrecional excesivo¹⁴³. Esto sorprendió mucho más cuando AP presentó también una enmienda a la totalidad, intentando devolver la propuesta al Gobierno a fin de que la modificara de nuevo. Como argumentación exigía más competencias para la Dirección General de Seguridad del Ministerio del Interior y rechazaba todo asomo de un derecho de asilo subjetivo así como el asilo humanitario. Además defendía la opinión de que “en estos momentos de paro e inseguridad ciudadana galopante” habría que rechazar un apoyo social y económico de los asilados, a los que no se podía colocar en una situación más favorable que a los españoles¹⁴⁴. Estos argumentos coincidían con la línea defendida por AP en el debate constitucional de que los asilados y los refugiados eran una carga para la seguridad interna, a la que ahora añadían la cuestión de la carga social. Pero en realidad, la utilización de España como país de asilo en base a la Orden transitoria de 1979 no había alcanzado unas dimensiones preocupantes. Desde 1979 hasta mediados de 1983 se habían presentado únicamente 5.252 solicitudes, de las cuales se habían resuelto como positivas 639 (12%), denegado 2.148 y rechazado 1.319¹⁴⁵.

En el marco del siguiente tratamiento parlamentario de la Ley se introdujeron algunas modificaciones esenciales que principalmente partían de la iniciativa del grupo parlamentario del PSOE. La más importante fue la separación y la diferenciación jurídica entre asilo y estatus de refugiado. De este modo, el asilo territorial, como decisión soberana del Estado, se separó visiblemente de las obligaciones internacionales con respecto a los refugiados y se convirtió explícitamente en una mera “protección graciable”. A ello se añadió en el texto un segundo título que regulaba en breve el reconocimiento de los refugiados conforme a la Convención de Ginebra¹⁴⁶. Según este título los refugiados obtenían sólo la protección mínima prescrita por la Convención. La concesión de residencia, que en la anterior versión era automática una vez reconocido el asilo, se convirtió en una disposición posible. En general, el nivel de protección de los refugiados era menor que el de los asilados reconocidos y su situación se aproximaba más a la de los extranjeros “normales”. De este modo se evitó tener que asumir más compromisos de los que se desprendían de los textos internacionales y sobre los cuales el país, en caso de cambiar la situación, no hubiera podido incidir. Sin embargo, la posibilidad del

¹⁴³ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 61, de 04/10/1983, pág. 2860, Diputado Sanabria Escudero (AP).

¹⁴⁴ Cita *Ibíd.*, pág. 2864, Diputado Berenguer Fuster (PSOE). Véase también “Minoría Catalana, PNV y PCE proponen que un servicio de protección asuma las atribuciones de Interior en materia de asilo”, en: *El País*, 03/10/1983, pág. 14.

¹⁴⁵ Colectivo *Ioé*, *Los inmigrantes*, pág. 85 sig. Entre los refugiados reconocidos había 322 iraníes y 167 latinoamericanos. Entre los denegados más de un tercio del sureste asiático (sobre todo de Vietnam) y otro tercio de América Latina. Otros 1.146 expedientes estaban aún por resolver y afectaban en un 90% a iraníes.

¹⁴⁶ La brevedad de este Título II llevó a Ferrer Peña a opinar que en esta forma era llanamente innecesario. Una aplicación directa de la Convención habría sido suficiente. Ferrer Peña, *Los derechos*, pág. 271. La completa reglamentación se plasmó más adelante en el Reglamento ejecutivo de la Ley, RD 511/1985, de 20 de febrero (BOE de 19/04/1985).

poder discrecional permitía un tratamiento flexible. Era una tendencia de la política de asilo parecida a la que se podía observar en otros Estados europeos¹⁴⁷.

Otra modificación fue elevar de categoría la Comisión Consultiva del Ministerio del Interior a una Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), que se convirtió en un organismo con facultad de decisión. El Ministerio del Interior debía examinar la solicitud y remitirla a la CIAR con una propuesta de resolución. Si la CIAR estaba de acuerdo, se podía ejecutar la resolución del Ministerio del Interior. En caso de que tuviera otra opinión, era el Gobierno quien debía resolver. Esto tampoco satisfacía a los críticos de los partidos nacionalistas catalanes (CiU) y vascos (PNV), ni a los comunistas, que seguían exigiendo un organismo autónomo como el SEPRA, o por lo menos que fuera el Ministerio de Justicia el que gestionara los expedientes de asilo. Según ellos, el Ministerio del Interior tenía demasiada influencia al ser el mismo Ministerio el que examinaba los expedientes e incluso tenía poder de decisión en la CIAR¹⁴⁸; un razonamiento nada incoherente ya que la entidad que realiza los trámites tiene lógicamente una considerable influencia en la resolución final. Otra línea de argumentación era la esencia política del asilo y su dimensión internacional. Debido a que la concesión de asilo significaba admitir que en el país de origen existía la persecución, tal afirmación, que en el escenario internacional podía interpretarse como una condena, podía influir en las relaciones de la política exterior con ese Estado. Ésta era la opinión de Roca¹⁴⁹, que hablaba de la presión y de la influencia política con las cuales un Estado podría intentar impedir estas decisiones, de lo cual el reciente pasado español ofrecería la mejor muestra¹⁵⁰. Según Roca, un organismo autónomo, como por ejemplo en Alemania la Oficina Federal para el Reconocimiento de los Refugiados Extranjeros, estaría menos expuesto a esta presión que un Ministerio, por lo cual otros Estados europeos habrían asignado a los correspondientes organismos, o al Ministerio de Justicia, la decisión sobre el asilo¹⁵¹. Sin embargo, no aclaró por qué el Ministerio de Justicia estaría menos expuesto a estas influencias que el Ministerio del Interior. Esta posición de rechazo del Ministerio del Interior, sobre todo por parte de los nacionalistas del País Vasco y Cataluña, estaba impregnada de reservas y desconfianzas que, en particular en el País Vasco, surgían de la posición del Ministerio en la lucha contra el terrorismo de ETA, la cual despertaba profundos resentimientos derivados de la represión del nacionalismo vasco durante la dictadura. Además, el Ministerio del Interior era considerado en ambas Comunidades Autónomas una competencia para las propias fuerzas de seguridad que se estaban creando¹⁵².

Y por último, también se oponían a la posición dominante del Ministerio del Interior las objeciones que se hacían a los posibles recursos jurídicos para rebatir las

¹⁴⁷ Espada Ramos/Moya Escudero, *La Ley reguladora*, pág. 103. Ferrer Peña, *Los derechos*, pág. 274.

¹⁴⁸ DSC, *II Legislatura, Pleno*, nº 79, de 29/11/1983, pág. 3791, Diputado Vizcaya Retana (PNV).

¹⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 3795, Diputado Roca i Junyent (CiU).

¹⁵⁰ El diputado comunista López Ramírez remitió a sus propias experiencias en Francia durante la dictadura de Franco. *Ibíd.*, pág. 3803, Diputado López Ramírez (PCE).

¹⁵¹ *Ibíd.*, pág. 3795, Diputado Roca i Junyent (CiU).

¹⁵² Véanse las declaraciones del diputado vasco Vizcaya Retana (PNV), *Ibíd.*, pág. 3793.

resoluciones del Ministerio, que daba un tratamiento distinto a solicitantes de asilo y a refugiados. Mientras que las resoluciones sobre el reconocimiento o denegación del estatus de refugiado podían recurrirse a través de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, esto no estaba previsto para los expedientes de asilo. En estos casos, la posibilidad existía únicamente en caso de no aceptación del expediente de asilo o de la posterior retirada del estatus por parte del Gobierno. En contra de las resoluciones del Ministerio del Interior sólo se podía solicitar al Gobierno la revisión por vía administrativa mediante recurso de alzada; en contra de decisiones del mismo Gobierno sólo se podía presentar un recurso de súplica. Aunque el Gobierno adujo en su propia defensa que en la introducción de estas posibilidades, que no estaban previstas en el proyecto inicial, se había basado en las recomendaciones del Consejo Europeo¹⁵³, era un hecho que ambos recursos sólo tenían carácter administrativo y no jurídico. El grupo parlamentario del Gobierno no quiso admitir la crítica que remitía al principio del Estado de Derecho contenido en la Constitución Española de que las decisiones del Gobierno en todo caso debían de ser jurídicamente contrastables¹⁵⁴. Opinaba que este acto, surgido de la soberanía del Estado y basado en su "criterio", no necesitaba ninguna comprobación por tratarse de un "acto graciable"¹⁵⁵. No obstante, de este modo equiparaba la actuación del Gobierno con la actuación del Estado, quitándole importancia al poder judicial como órgano de control del poder ejecutivo dentro del Estado.

Este acontecimiento centró la atención en el problema de la división de poderes de por sí ya débil en España y que se expresaba en la en parte escasa independencia de la Justicia con respecto al Ejecutivo¹⁵⁶. Obviamente, el poder de decisión del Ministerio del Interior no debía recortarse. Pero así no existía ninguna posibilidad de control con la cual se hubiera podido evitar en su caso que las decisiones discrecionales derivaran en arbitrariedad. Algunos comentaristas de la Ley criticaron más adelante esta reglamentación y en 1985 algunas decisiones judiciales del Tribunal Supremo equipararon a los solicitantes de asilo con los refugiados con respecto a los recursos jurídicos¹⁵⁷.

A pesar de estas divergencias en los debates entre las diferentes fuerzas políticas, como resultado no hubo ningún disenso relevante y el PSOE pudo imponer sus modificaciones. La amplia conformidad contó finalmente también con el apoyo de AP¹⁵⁸ y la ley

¹⁵³ *Ibíd.*, pág. 3805, Diputado Berenguer Fuster (PSOE).

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pág. 3804, Diputado Roca i Junyent (CiU).

¹⁵⁵ *Ibíd.*, pág. 3805, Diputado Berenguer Fuster (PSOE).

¹⁵⁶ Al PSOE se le recriminó siempre haber utilizado a la Justicia en los años siguientes con fines partidistas. El problema residía también en los procedimientos de nombramiento, p. ej., del Consejo General del Poder Judicial o del Fiscal General. Sobre el ámbito de la Justicia véase Heywood, *The Government and Politics*, págs. 103-120, aquí en partic. págs. 111 sig., 114-117.

¹⁵⁷ Espada Ramos/Moya Escudero, *La ley reguladora*, pág. 99 sig. Ferrer Peña, *Los derechos*, pág. 268 sig. López Garrido, *El derecho de asilo*, pág. 39. En su sentencia de 29 de noviembre de 1985, el Tribunal determinó que conforme a la Constitución (art. 106,1 CE) no debía haber márgenes de libertad del control jurídico. Gortázar Rotaeché, *El derecho de asilo*, pág. 620 sig. García Macho, *El derecho de asilo*, pág. 784 sig., e incluso consideró la reglamentación inconstitucional.

¹⁵⁸ DSC, *Il Legislatura*, Pleno, nº 79, de 29/11/1983, pág. 3808, Diputado Sanabria Escudero (AP), expresó su satisfacción sobre la posición básicamente más fuerte del Estado.

fue aprobada por gran mayoría. Se trataba de una Ley que cerraba una brecha en España y que implementaba estándares internacionales. Si bien la falta de una Ley de Asilo había provocado cierta presión exterior de adaptación al resto de Estados europeos a los que España, en atención a la adhesión a la CE quería aproximarse, además de la Convención de Ginebra ratificada por España y del Protocolo de Nueva York no había otras normativas internacionales o europeas vinculantes que se debieran haber implementado. Sólo el Consejo Europeo había dado recomendaciones facultativas para favorecer la armonización de los trámites de reconocimiento de asilo que en parte se habían adaptado, como ya se ha mencionado. También se ha puesto de manifiesto que, en la configuración del derecho de asilo y refugiados, desempeñaron un papel fundamental aspectos internos como la seguridad interior. Asimismo hubo continuas referencias a las propias experiencias históricas sobre la necesidad de asilo como consecuencia de la Guerra Civil. De esas experiencias había derivado una especie de culpa “histórica” o “moral”, una responsabilidad frente a los ciudadanos de aquellos Estados latinoamericanos que antaño habían concedido refugio a los españoles y que ahora sufrían bajo regímenes dictatoriales. Sólo variaban las valoraciones sobre la forma en que había que corresponderles¹⁵⁹.

La reglamentación, calificada por el propio grupo parlamentario del Gobierno de “generosa” y “avanzada”¹⁶⁰, fue acogida de forma igualmente positiva por los comentaristas, a pesar de diversos puntos de crítica, sobre todo debido a la generosidad de la normativa de acogida de los solicitantes de asilo y de la posibilidad del asilo humanitario¹⁶¹. Todas las solicitudes debían examinarse, todo solicitante denegado tenía derecho a una exención de visado, la cual era a su vez la condición para poder solicitar autorización de residencia según el régimen normal de extranjería. En todas y cada una de las consideraciones se trataba de las personas perseguidas y de su protección. La opinión de que los solicitantes de asilo y los refugiados, en lugar de protección frente a la persecución, realmente estarían intentando inmigrar por causas económicas, no iba a imponerse hasta algunos años más tarde.

2.4. La Ley de Extranjería de 1985: entre la seguridad jurídica de los extranjeros y los extranjeros como riesgo para la seguridad

La Ley de Extranjería de 1985 fue la norma fundamental en la que se basó la política de inmigración española en los quince años siguientes, aunque en el momen-

¹⁵⁹ La oposición era escéptica y en relación con el primer borrador había mantenido la postura de que así los refugiados españoles de la Guerra Civil no habrían podido obtener asilo. DSC, II Legislatura, Pleno, nº 61, de 04/10/1983, págs. 2862 (Diputado Roca i Junyent, CiU), 2870 (Diputado López Raimundo, PCE).

¹⁶⁰ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 79, de 29/11/1983, pág. 3810, Diputado Planas Puchades (PSOE).

¹⁶¹ En este sentido, Espada Ramos/Moya Escudero, La ley reguladora, págs. 108-110. Salomé Adroher Biosca, Marco jurídico de la inmigración en España, en: La intervención con inmigrantes desde los servicios sociales comunitarios, ed. por Junta de Andalucía, Sevilla 1994, págs. 81-109, aquí pág. 90 sig.

to de su creación la inmigración no era todavía un asunto relevante. Fue aprobada sin grandes discusiones, pero pronto se iba a comprobar que la Ley no se adecuaba en todos los aspectos a la realidad española, aunque en muchos estuviera siguiendo la tradición de las reglamentaciones anteriores. Debido a su excepcional importancia como punto de referencia de la política de inmigración de los años noventa, este tema se va a tratar a fondo, exponiendo con detalle la historia precedente y la génesis de la Ley, y haciendo hincapié en particular en su conformidad con las especificaciones constitucionales, muy debatidas por sus detractores. Además se analizará hasta qué punto influyó la adhesión a la Comunidad Europea en la creación y en los contenidos de la Ley, así como finalmente los problemas de su aplicación con respecto a la población de origen marroquí en Ceuta y Melilla, como primer síntoma de sus posibles deficiencias.

2.4.1. Inmigrantes o extranjeros: primeras propuestas en el contexto de las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Europea

Al igual que ocurrió con la Ley de Asilo, también en la I Legislatura hubo varios intentos de elaboración de la nueva Ley de Extranjería que reflejaban a su vez las peculiaridades de sus distintos autores. La primera iniciativa partió del PCE, que en 1980 quiso enfocar el tema desde la perspectiva de la inmigración. Por este motivo planeaba también incluir las disposiciones correspondientes a la extranjería como parte de una amplia Ley sobre Emigración e Inmigración¹⁶². Los principios básicos contemplaban a los extranjeros principalmente como trabajadores inmigrantes a los que se concedía una serie de derechos, dando preferencia a los latinoamericanos. Entre tales derechos especificaban la reagrupación familiar, a través de la cual los familiares de los inmigrantes podían gozar del mismo estatus de residencia y de acceso al mercado laboral, el derecho sindical, el libre acceso a la educación y, en caso de la firma de convenios bilaterales, o el derecho a sufragio en las elecciones municipales. Otros principios básicos eran la no discriminación, el derecho al subsidio de desempleo, el acceso a la vivienda social y la organización de cursos de integración para transmitir la lengua y la cultura españolas. El estatus de residencia sólo podría retirarse por infracciones graves y para impedir el trabajo ilegal se preveía penalizar en primer lugar al empresario.

Con estas propuestas, los comunistas no estaban desarrollando una visión utópica, sino que se basaban muy claramente en las reivindicaciones de mejora de la situación de los emigrantes españoles en el extranjero. Su contenido estaba en la misma línea que la reglamentación que ya se había reivindicado en la época de Franco y que ahora también defendían, por ejemplo, los socialistas, que con diversas proposiciones no de ley reclamaban en el Congreso una Ley de Inmigración y,

¹⁶² Proposición no de ley sobre los Principios básicos para la elaboración de una Ley de emigración e inmigración, BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 343-I, de 17/04/1980, págs. 829-842, en part. págs. 837-839.

en atención a los emigrantes españoles, opinaban que no se podía exigir para ellos más de lo que se estaba dispuesto a ofrecer¹⁶³. Esta propuesta seguía por tanto una orientación que destacaba los derechos de los extranjeros y no su control, como había sucedido durante el proceso de desarrollo de la Ley de Extranjería los años anteriores. (cf. cap. 2.1.). Por este motivo, la propuesta no obtuvo ninguna posibilidad de valoración, no sólo a causa de la mayoría existente en el Congreso, sino también por su contenido. Algunos de los aspectos propuestos aquí no comenzarían a tenerse en cuenta hasta dos décadas más tarde (cf. cap. 5.)¹⁶⁴.

La otra vía fue la que siguió el Gobierno del Presidente Calvo-Sotelo al presentar en el Congreso en abril de 1981, con motivo de las iniciativas para una Ley de Asilo, el borrador de una Ley de Extranjería¹⁶⁵. Este proyecto de ley no se proponía considerar a los extranjeros en España en analogía con los emigrantes españoles, sino que se basaba en el planteamiento tradicional sobre el estatus jurídico de los extranjeros. Por definición, los extranjeros se caracterizan por no poseer la nacionalidad del país en el que viven, de lo cual se desprende una restricción del disfrute de los derechos del país y en consecuencia una diferencia de trato¹⁶⁶. Este fundamento representaba un punto de vista mucho más utilitarista que el de los comunistas. En un memorando publicado en 1980 por la Presidencia del Gobierno sobre una nueva Ley de Extranjería, el autor hablaba de que, con la admisión de los extranjeros, la política de extranjería debía aflojar las tensiones entre la "utilidad" social (necesidad de mano de obra, preocupación por los pueblos perseguidos, preocupación por una imagen positiva de la nación en el exterior, aprovechamiento del capital extranjero, etc.) y la paralela "inocuidad" para los propios intereses políticos y económicos. Por este motivo había que elaborar una Ley que por una parte ofreciera un mínimo de normas y garantías que pudieran "seducir y fijar" a los extranjeros. Pero a su vez había que garantizar que el Estado no se viera impedido en su posibilidad de intervenir en el caso de que dejara de existir dicha "inocuidad"¹⁶⁷. Partiendo de esta base, el Estado debía determinar la posición de los extranjeros con respecto a sus tradiciones, derechos fundamentales y obligaciones internacionales.

¹⁶³ Propuesta de resolución sobre la política de emigración, BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 433-I, de 14/07/1980, págs. 1065-1073, aquí pág. 1067. Proposición no de ley sobre los problemas de los emigrantes españoles en Uruguay, Argentina y Brasil, BOCG, I Legislatura, Serie D, nº 687-I, de 16/06/1981, págs. 1743-1746, aquí pág. 1744. Por motivos de la "deuda de gratitud", en esta segunda propuesta abogaban, al igual que los comunistas, por una preferencia de los inmigrantes latinoamericanos.

¹⁶⁴ Esta proposición de una "Ley sobre la asistencia y protección de las migraciones trabajadoras" volvió a presentarse más detalladamente (sin éxito) en la II Legislatura. BOCG, II Legislatura, Serie B, nº 47-I, de 08/06/1983, págs. 181-199, en part. págs. 193-196.

¹⁶⁵ BOCG, I Legislatura, Serie A, nº 194-I, de 11/05/1981, págs. 1297-1307. Si bien en el siguiente año se nombró a los ponentes de la Comisión responsable de la Ley, con la disolución del Parlamento y las elecciones anticipadas de 1982 debido al desmoronamiento del partido en el Gobierno UCD, la iniciativa quedó invalidada. No tuvo lugar ningún debate parlamentario. DSC, I Legislatura, Comisiones, nº 79, de 12/05/1982, págs. 3623-3625.

¹⁶⁶ Sobre los significados del término "extranjero", Isabel Lázaro González, Noción de extranjero. Diferentes situaciones de extranjería. Normativa de extranjería, en: Salomé Adroher Biosca/Pilar Charro Baena (Ed.), La inmigración. Derecho español e internacional, Barcelona 1995, págs. 17-58, aquí págs. 19-24.

¹⁶⁷ Souviron Morenilla, Notas, pág. 51

El proyecto de ley presentado respondía a todo esto regulando sobre todo los aspectos de entrada, permanencia y salida, establecimiento, empleo y expulsión, como continuación del régimen anterior de extranjería en lo concerniente a la actuación de la Administración. Asimismo definía qué derechos constitucionales podían ser válidos para los extranjeros. Se excluyeron aspectos civiles, la extradición o la cuestión del asilo, que el año anterior todavía se había considerado parte integrante del régimen de extranjería ¹⁶⁸. Según la exposición de motivos, que mencionaba el rechazo a la posición anterior, la Ley no pretendía ser un código de extranjería. Se trataba más bien de cumplir con el mandato de la Constitución y de compilar las dispersas reglamentaciones teniendo en cuenta los compromisos internacionales sobre la protección de los derechos humanos a fin de ofrecer a los extranjeros una mayor seguridad jurídica.

El reconocimiento de los derechos y libertades (Capítulo I) se regía por la rigurosa interpretación de las libertades públicas (cf. cap. 2.2.1.) ¹⁶⁹ que ya se ha tratado anteriormente. De los derechos enumerados allí se adoptaron sin restricciones los artículos 15-18, 20, 24-26 de la Constitución Española, lo que significaba una interpretación más amplia de los estándares mínimos de los derechos de cada persona ¹⁷⁰. El derecho de sufragio y el acceso a la función pública siguieron excluidos conforme al art. 23 CE, aunque se exceptuó al personal docente de centros públicos (art. 5 del proyecto de ley). El derecho a la libre circulación (art. 19 CE), otorgado por la Constitución únicamente a españoles, debía ampliarse también a los extranjeros, pero con la posibilidad de establecer restricciones (art. 6 del proyecto de ley). Lo mismo ocurría con los derechos de reunión y de asociación (arts. 21 y 22 CE), que si bien en principio se admitían, se recortaron considerablemente. Así pues, se debía imposibilitar la organización de reuniones políticas, así como la constitución de asociaciones de carácter político. Asimismo, las asociaciones de extranjeros debían contar con una autorización del Ministerio del Interior y podía decretarse su suspensión en cualquier momento (arts. 7 y 8 del proyecto de ley). El motivo de estas limitaciones era lógico: la aportación de criterios sobre seguridad nacional y pública que en esta forma general estaban de acuerdo con los tratados internacionales ¹⁷¹. No se interpretaron los derechos constitucionales de educación, libertad de sindicación y sanidad, sino que sólo se remitía a las respectivas leyes especiales.

¹⁶⁸ BOCG, I Legislatura, Serie A, nº 194-I, de 11/05/1981, pág. 1297.

¹⁶⁹ Abarcaba sólo la Sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución (arts. 15-29 CE). Souviron Morenilla, Notas, pág. 62, había impulsado en su memorando la inclusión de los derechos de todo el Título I con la ponderación de cada uno de ellos.

¹⁷⁰ Vida e integridad física (art. 15 CE), libertad religiosa (art. 16), libertad, seguridad, protección frente a una detención injustificada (art. 17), intimidad personal, inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones (art. 18), libertad de expresión y de cátedra (art. 20), protección efectiva por jueces y Tribunales (art. 24), prohibición de condenas con efecto retroactivo, derechos de los condenados (art. 25), prohibición de los Tribunales de honor (art. 26).

¹⁷¹ El Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos (arts. 21 y 22) y la Convención Europea sobre derechos humanos (art. 11) contienen estas cláusulas de protección. El art. 16 de la Convención destaca además que es posible la restricción de la actividad política de extranjeros en base al art. 11.

Los capítulos restantes del proyecto de ley sobre entrada, permanencia, salida y empleo presentaban ante todo, tal como se anunciaba en la exposición de motivos, un resumen de las reglamentaciones anteriores y coincidían con los decretos mencionados arriba (cf. cap. 2.1.). Lo que significa que en el ámbito de la tramitación técnico-administrativa no tuvo lugar ninguna modificación fundamental, sino una mera adaptación a los requisitos constitucionales¹⁷². Por eso muchas de las restricciones del Decreto sobre entrada y permanencia, que habían reflejado sobre todo la extremada necesidad de seguridad de los últimos años de la dictadura de Franco, cedieron ante las garantías del Estado de Derecho. Por ejemplo, la detención en caso de expulsión debía depender de la confirmación judicial y, conforme a la Constitución, no superar las 72 horas. La imposición de sanciones a los extranjeros (art. 31,2) debía ser motivada a fin de posibilitar la presentación de recursos jurídicos garantizada por la Constitución. Los extranjeros obtuvieron también el derecho, originariamente concedido sólo a los ciudadanos españoles, de presentar el recurso de amparo constitucional.

No se puede reconocer aquí la interpretación de un observador¹⁷³ para quien el proyecto de ley, a pesar de estas reglamentaciones, seguiría la tradicional equiparación de extranjeros con españoles conforme al art. 27 del Código Civil. Más bien subsistió una desigualdad conscientemente restrictiva, como por ejemplo en los derechos fundamentales de reunión y asociación, de modo que los extranjeros, bajo el enfoque de estos proyectos de reglamentación, aparecían más bien como un peligro en potencia para el Estado. También quedó patente esta tendencia restrictiva en la ya practicada y a partir de este momento legalmente fundamentada anulación de la exención del permiso de residencia para los ciudadanos de los países iberoamericanos, que tenían una relación especial con España, así como de Portugal, Filipinas, Andorra y Guinea Ecuatorial. Simplemente se debía dar preferencia a los ciudadanos de estos países en la concesión y eximirlos del pago de tasas (arts. 18,3d y 26 del proyecto de ley). Se rechazaron rotundamente otras demandas de normas que, más allá de la retórica fraternal de la comunidad histórica, equiparasen por ejemplo en ventajas reales a este grupo de trabajadores en analogía con las reglas que afectaban a los trabajadores de la Comunidad Europea¹⁷⁴. No sólo fue una reacción a la creciente cifra de inmigrantes procedentes de América Latina¹⁷⁵; el rechazo estaba también motivado por las aspiraciones de adhesión a la Comunidad Europea. En el transcurso de las negociaciones, a mediados de 1980 la Comisión Europea había solicitado información sobre el régimen especial para latinoamericanos; detrás de ello se ocultaba la preocupación de que este régimen pudiera poner en peligro la primacía de los ciudadanos comu-

¹⁷² Casas Álvarez, *Trabajadores extranjeros*, pág. 75, ya lo había esperado antes de la presentación del proyecto de ley. Así como más tarde la valoración de Corredera García/Diez Cano, *La política*, pág. 122.

¹⁷³ Giménez Chornet, *Trabajadores extranjeros*, pág. 13.

¹⁷⁴ Souviron Morenilla, *Notas*, pág. 70.

¹⁷⁵ Entre 1970 y 1980 la cifra de latinoamericanos con residencia legal había subido aprox. un 30%, aunque las cifras absolutas sólo aumentaron de 19.700 a 25.800. No obstante, hubo que añadir una cantidad aproximada del cuádruple de personas indocumentadas. Cf. Colectivo Ioé, *Los inmigrantes*, pág. 96.

nitarios e impidiera más adelante una posible reglamentación europea sobre inmigración¹⁷⁶.

Con respecto a la relación entre los temas de inmigración y la adhesión a la Comunidad Europea hay que separar dos ámbitos, pues desde la perspectiva de la Comunidad los extranjeros se dividían en ciudadanos comunitarios y en nacionales de terceros países. El derecho de la Comunidad Europea con respecto a la libre circulación de trabajadores y a la libertad de establecimiento de los ciudadanos comunitarios se había fijado en base a los artículos 48-58 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en una serie de reglamentos directamente aplicables y de directivas a transponer por parte de los Estados miembros¹⁷⁷. En las negociaciones no se trataron estas últimas, que debían ser absorbidas como parte del acervo comunitario. Además, el Consejo de Ministros ya había decidido a mediados de julio de 1978 adaptar las nuevas directivas y los nuevos reglamentos en la medida de lo posible al derecho comunitario. Y el análisis de aquello que había que modificar en el derecho español como consecuencia de la adhesión había concluido a mediados de 1980¹⁷⁸. Por tanto, en este ámbito no había ninguna confusión sobre la preferencia de los ciudadanos comunitarios frente a los nacionales de terceros Estados. Más bien había que negociar qué suspensiones temporales y qué disposiciones transitorias debían ser válidas en una fase de adaptación.

En sus consideraciones básicas sobre la segunda ronda de ampliación con los países del sur de Europa, la Comunidad ya había calificado la libre circulación como derecho fundamental que la Comunidad no podía negar a sus ciudadanos. En vista de los problemas económicos y del elevado nivel de desempleo en los Estados miembros, tampoco esperaba grandes movimientos migratorios procedentes de los nuevos Estados. Sin embargo, era del parecer de que incluso pequeñas inmigraciones podrían provocar reacciones de rechazo, las cuales podrían suavizarse mediante la regulación de períodos transitorios (de entre cinco y diez

¹⁷⁶ Casas Álvarez, *Trabajadores extranjeros*, pág. 78.

¹⁷⁷ Cf. cap. 2.1.

¹⁷⁸ Enrique González Sánchez, Nota sobre la constitución y actuaciones del equipo español negociador con las Comunidades Europeas, en: *Revista de Instituciones Europeas* 5 (1978), págs. 781-787, aquí pág. 784. Íd., La adhesión de España a las Comunidades Europeas: Estado actual de las negociaciones (1), en: *Revista de Instituciones Europeas* 7 (1980), págs. 1029-1041, aquí pág. 1029 sig. Las negociaciones se iniciaron lentamente con la solicitud de adhesión en 1977. Una vez recibida la información requerida, a finales de 1978 la comisión aceptó la solicitud y el Consejo Europeo aprobó la iniciación de negociaciones. Sobre la solicitud española de adhesión, cf. José Casas Pardo, Nota sobre la solicitud de adhesión al Mercado Común Europeo, en: *Revista de Instituciones Europeas* 5 (1978), págs. 789-795. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Ed.), *Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens*, (BulLEG, Anexo 9/78), Luxemburg 1978. No comenzaron a tratarse cuestiones de contenido hasta otoño de 1979, y debido a la crisis interna de la Comunidad y al bloqueo francés a mediados de los ochenta las negociaciones transcurrieron con mucha lentitud, de modo que hasta mediados de 1981 no hubo apenas resultados. Acerca de las repercusiones de la crisis interna en las negociaciones cf. Raimundo Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*, Madrid 1995, págs. 237-247, 261-270. Tusell, *Historia de España*, pág. 218

años) hasta el establecimiento definitivo de la libre circulación. Se preveían estas inmigraciones a causa de las diferencias salariales y de prestaciones sociales entre los países candidatos y la Comunidad de los Nueve¹⁷⁹. En particular en el caso de España, la Comisión opinaba que, debido a las actuaciones necesarias en materia de reestructuración de la economía, desaparecerían puestos de trabajo. El creciente abandono de las zonas rurales, así como el aumento de personas jóvenes, y en particular mujeres, que aspiraban a acceder al mercado laboral, podría aumentar la tendencia a emigrar y con ella "el peligro de crecimiento de la afluencia de mano de obra en la Comunidad"¹⁸⁰. A partir de la adhesión iba a desaparecer la discriminación de los trabajadores españoles que ya vivían y trabajaban en los Estados miembros de forma "habitual y permanente". Si bien residía también en España una cifra elevada de trabajadores procedentes de países comunitarios con tendencia al alza, para los cuales también serían válidas las disposiciones transitorias sobre la libre circulación y la libertad de residencia, estas personas no desempeñaron ningún papel importante en las consideraciones de la Comisión. Además, la actuación española en este sentido era muy deferente.

España, por su parte, en vista de la cifra de desempleados nacionales exigía, a diferencia de la Comisión, la inmediata libertad de circulación de trabajadores a partir del momento de la adhesión y sin períodos transitorios, con todas sus ventajas y la igualdad de trato para los trabajadores residentes en los Estados miembros con respecto al empleo, a la remuneración y a las relaciones laborales. Detrás de ello se ocultaba también la intención de aprovechar la adhesión a la Comunidad Europea, después de la suspensión de las contrataciones en los años 1973/74, para solucionar los problemas propios del mercado laboral¹⁸¹, lo cual se vería obstaculizado por los períodos transitorios. En cambio, en el ámbito del derecho al establecimiento España abogaba por la fijación de períodos transitorios para el establecimiento de trabajadores autónomos, a fin de asegurar la propia economía¹⁸². Sin embargo, durante mucho tiempo no se consideraron estos capítulos en las negociaciones. A finales de 1982 la Comisión declaró que provisionalmente este tema no se iba a "integrar en absoluto en el catálogo de preguntas"¹⁸³. Así pues, en el momento de la presentación del proyecto sobre una Ley de Extranjería aún no

¹⁷⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), *Erweiterung der Gemeinschaft - Umfassende Überlegungen*, (BulleG, Anexo 1/78), Luxemburg 1978, Cifra 31, pág. 12. Íd. (Ed.), *Erweiterung der Gemeinschaft - Übergangszeit und institutionelle Folgen*, (BulleG, Anexo 2/78), Luxemburg 1978, Cifra 7, pág. 7. Íd. (Ed.), *Erweiterung der Gemeinschaft - Wirtschaftliche und sektorale Aspekte*, (BulleG, Anexo 3/78), Luxemburg 1978, Cifra 52, pág. 26.

¹⁸⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Stellungnahme*, Cifra 44, pág. 18.

¹⁸¹ Egon Tuchtfeld, *Spanien und der Gemeinsame Arbeitsmarkt*, en: Reinhold Biskup/et al. (Ed.), *Spanien und die Europäischen Gemeinschaften*, (Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Vol. 37), Bern/Stuttgart 1982, págs. 131-153, aquí pág. 132.

¹⁸² González Sánchez, *La adhesión*, pág. 1036. Íd., *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: septiembre 1980-diciembre 1981*, en: *Revista de Instituciones Europeas* 9 (1982), págs. 87-102, aquí págs. 96, 98 sig.

¹⁸³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), *Erweiterungsprobleme. Bestandsaufnahme und Vorschläge*, (BulleG, Anexo 8/82), Luxemburg 1982, pág. 9.

se preveía una finalización positiva de las negociaciones, por lo cual tampoco se incluyeron disposiciones acerca de los ciudadanos comunitarios.

El grupo de ciudadanos de terceros Estados no era de competencia comunitaria sino que era regularizado directamente por cada uno de los Estados. La Comisión se ocupaba de ello desde los años setenta con planteamientos que, sin embargo, no estaban muy madurados. En diciembre de 1974, La Comisión había presentado un programa de acción a favor de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias, que comprendía también el tema de los trabajadores de terceros países y defendía la opinión de que había que esforzarse gradualmente por lograr su equiparación con los trabajadores de los Estados miembros. Por ello iba a desaparecer la condición de la nacionalidad para la concesión de determinadas prestaciones, las pensiones adquiridas en el país comunitario iban a poder transferirse al país de origen, se iban a aplicar las disposiciones comunitarias en materia de seguridad social, a tener en cuenta los períodos de cotización acumulados en el país de origen y, como primer paso, a conceder las mismas ayudas familiares¹⁸⁴. Asimismo, la Comisión se planteó realizar una votación entre sus miembros acerca de la política de inmigración respecto a terceros Estados¹⁸⁵. Un año después, el Consejo Europeo aceptó este programa de acción, pero advirtió que había que tener en cuenta la situación de cada uno de los Estados miembros¹⁸⁷, "en particular la distinta importancia y las distintas características de los movimientos migratorios, así como el significado y la densidad de la población inmigrada", considerando en la votación sobre política migratoria, además del fomento de la igualdad de trato, en particular la lucha contra la inmigración ilegal. No recibió ninguna acogida una propuesta presentada en este sentido sobre la elaboración de una directiva¹⁸⁸. En primavera de 1979, la Comisión transmitió al Consejo una Comunicación en que presentaba propuestas para concertar la política de inmigración de cada uno de los Estados en los ámbitos de la formación de retornados, la inmigración y el trabajo ilegal, la contratación de trabajadores de terceros países en función de la necesidad, la reagrupación familiar y la posición de los países miembros con respecto a las medidas de las organizaciones internacionales (OIT, OCDE, Consejo Europeo)¹⁸⁹. El Consejo Europeo aprobó una versión muy debilitada de esta Comunicación dejando claras sus reservas respecto de una concertación demasiado amplia. El tema principal debía ser la prioridad de los trabajadores de los Estados miembros. Además había que tener en cuenta los problemas que podrían surgir en las relaciones con terceros países debido a la mano de obra. El Consejo

¹⁸⁴ BullEG 12-1974, Cifra 2217, pág. 55. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Aktionsprogramm, pág. 20 sig.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, pág. 26 sig.

¹⁸⁶ BullEG 12-1975, Cifra 2215, pág. 50.

¹⁸⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Aktionsprogramm, pág. 7 sig.

¹⁸⁸ DO C 97, de 22/04/1978. Propuesta de directiva del Consejo para la equiparación de las disposiciones legales de los Estados miembros para combatir la inmigración ilegal y el trabajo ilegal. Presentada por la Comisión el 5 de abril de 1978.

¹⁸⁹ BullEG 3-1979, Cifra 2.1.43, pág. 49 sig

exhortó a la Comisión a elaborar propuestas al respecto ¹⁹⁰. Pero tales propuestas no se presentaron hasta 1985. Es decir, que en 1981 no existían disposiciones expresas relacionadas con una política de inmigración con respecto a terceros Estados en las cuales se hubiera podido basar el proyecto de ley español. Lo que sí estaba claro es que no podía tener lugar una inmigración indiscriminada; por lo menos a fin de obedecer la premisa de la prioridad de los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad.

2.4.2. Restricciones hasta la inconstitucionalidad: la Ley de Extranjería del Gobierno socialista (LO 7/1985)

Con el apabullante éxito del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones de finales de 1982, que le dieron la mayoría absoluta en ambas cámaras, se había logrado una situación parlamentaria estable para la nueva legislatura. Esta estabilidad era necesaria en vista de los problemas acumulados con los que tenía que enfrentarse la joven democracia. El gran motivo de preocupación fue la situación económica, por la crisis que persistía desde finales de los años setenta. Las cifras de desempleados se habían disparado a más de dos millones, la tasa de inflación era del 15%, el balance del comercio exterior era negativo, muchas de las empresas propiedad del Estado trabajaban deficientemente. Se preveía que la incipiente adhesión a la CE iba a provocar otros problemas, ya que la economía española, con sus problemas estructurales, probablemente no iba a estar a la altura de la competencia del resto de Estados miembros. Sin embargo, la solución a estos problemas no se podía alcanzar de inmediato dentro de la necesidad de adaptación estructural de la economía española a los estándares mundiales. Y más bien siguió aumentando la cifra de desempleados en los primeros años del Gobierno socialista. A finales de 1984 la cuota de desempleo fue del 21%, con 2,5 millones de personas sin trabajo; a mediados de 1985 había subido al 23% (3 millones) ¹⁹¹.

En este contexto, la competencia de los trabajadores extranjeros era poco deseada. Aunque el porcentaje de población extranjera registrada en España no era especialmente elevado (cf. cap. 1.3.), había diversas especulaciones respecto a la cifra de los que no estaban registrados, es decir de los indocumentados. Según apreciaciones que se mencionaron en varias ocasiones, su porcentaje era por lo menos tan elevado como el de los extranjeros registrados, de modo que la cifra total podría ascender a medio millón. Esto dio motivo suficiente para la pregunta de un diputado del partido Alianza Popular en la oposición al nuevo Gobierno socialista sobre qué tenía pensado hacer al respecto. Según su exposición, España se habría convertido “desgraciadamente en el pseudoparaiso de los inmigrantes”, de los cuales sólo una minoría tenía permiso de trabajo, con lo

¹⁹⁰ BullEG 11-1979, Cifra 2.1.43, pág. 48 sig.

¹⁹¹ Bernecker, Spaniens Geschichte, pág. 278

cual el país estaría a la cabeza de los que tenían trabajo ilegal de inmigrantes. Y relacionó negativamente a estos inmigrantes con la prostitución, el contrabando, el tráfico de drogas y delitos similares, ya que una situación de estas características conducía a la explotación y a la delincuencia. Además, con ellos se ocupaban puestos de trabajo que les corresponderían a los españoles y que, en vista del elevado nivel de desempleo, no deberían dejarse en manos de los inmigrantes. Aunque no quiso que se interpretara su crítica como xenófoba, opinaba que no se podía ofrecer a los extranjeros lo que uno mismo necesitaba, con lo cual se refirió incluso a la ayuda por desempleo para los extranjeros que trabajaban legalmente ¹⁹². Justo en este punto dejó claro que no se trataba de los trabajadores ilegales, sino que en definitiva había que rechazar la competencia que representaban los extranjeros en general. Esta imagen de los extranjeros subyacente a la pregunta se refería con toda claridad no a la mayoría de los europeos, sino más bien a aquellos extranjeros procedentes de países menos desarrollados que habían llegado a España con la intención de trabajar. Su supuesta relación con la criminalidad iba a ser una alusión que saldría continuamente a relucir en los siguientes debates.

En su respuesta, el Gobierno no se refirió a la inmigración sino únicamente a los trabajadores extranjeros, y puso de manifiesto que registraba el problema sólo como algo temporal y de ningún modo estructural o a largo plazo. En concreto destacó que las medidas relativas a estos trabajadores iban a normalizarse en el marco de la regulación general del sistema de entrada, permanencia y salida de los extranjeros. Esta regulación podría estar condicionada por las adaptaciones necesarias en el caso de la adhesión de España en la CE, pero tendría presente en todo momento la situación del mercado laboral nacional, lo que ejercería un "efecto restrictivo" para la mano de obra extranjera. Sin embargo no se mencionó una fecha para la nueva Ley ¹⁹³. El tema, al igual que en el Gobierno anterior, no ocupaba un lugar principal en la agenda política. En los esfuerzos por modernizar el país y aproximarlos a Europa, eran el centro de atención, además de la remodelación de la economía, temas como la reforma de los sistemas educativo y universitario, la nueva Ley de Sindicatos, la reglamentación del ajuste financiero entre las Comunidades Autónomas o la nueva Ley sobre el aborto.

El Consejo de Ministros aprobó a mediados de diciembre de 1984 el proyecto de "Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España" ¹⁹⁴, basada en el antiguo proyecto de 1981 presentado por el Gobierno anterior tanto en la configuración formal como en el contenido, y que incluía muchas formulaciones, lo cual se podía interpretar como la constatación de que en gran medida el nuevo proyecto adoptaba las reglamentaciones anteriores y las resumía conforme a la Constitución.

¹⁹² BOCG, II Legislatura, Serie D, págs. 387-389. Pregunta de Jorge Verstryngne (AP), entonces Secretario General del partido.

¹⁹³ BOCG, II Legislatura, Serie D, pág. 878.

¹⁹⁴ BOCG, II Legislatura, Serie A, nº 132-I, de 28/01/1985, págs. 1929-1937.

Esto se desprendía también de la exposición de motivos, que complementaba dichos objetivos constatando que se cerraban varias brechas y que la totalidad de la reglamentación iba a estar provista del necesario rango de ley y de las correspondientes garantías jurídicas. Según esta declaración, la Ley otorgaba a los extranjeros un máximo de derechos y libertades con todas las garantías, de modo que prácticamente quedaban equiparados con los ciudadanos españoles, sólo con limitaciones respecto a los intereses claramente definidos de la seguridad nacional. Asimismo había que esforzarse por fomentar la integración en la sociedad española y favorecer aquellos supuestos en los que fuera “presumible un mayor grado de adaptación a las características de la vida española”, lo que significaba garantizar diversas preferencias. La Ley quería regular las cuestiones de entrada, trabajo, permanencia y establecimiento, salida y expulsión, es decir, todo lo que requería una actuación administrativa. Hacía especial hincapié a la concesión de garantías jurídicas como principio fundamental de todos los procedimientos que afectaran a los extranjeros. Como en el proyecto de ley de 1981, no se introdujeron otras disposiciones que hubieran afectado al derecho civil o laboral, ya que no se trataba de que la Ley se convirtiera en un completo código de extranjería. Desde las discusiones constitucionales había quedado claro que para estos aspectos había que recurrir a los códigos civil y mercantil y a la Ley sobre inversiones extranjeras ¹⁹⁵.

Cuadro 1: Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros

Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros	Artículo
Disposiciones Generales	1-3
Título 1: Derechos y libertades de los extranjeros	4-10
Título 2: Entrada y situaciones de los extranjeros	11-14
Capítulo 1: Entrada	11-12
Capítulo 2: Situaciones	13-14
Título 3: Trabajo y establecimiento	15-19
Título 4: Salidas del territorio español	20-21
Título 5: Regímenes especiales	22-24
Título 6: Infracciones y sanciones	25-28
Título 7: Garantías y régimen jurídico	29-36
Disposiciones transitorias y finales	

Sin embargo, los artículos de la Ley obedecieron tan poco como lo habían hecho en 1981 las soberanas declaraciones de la exposición de motivos acerca de la práctica equiparación en todos los derechos con los extranjeros. No obstante, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional de 1984, básicamente les

¹⁹⁵ Declaraciones de representantes del grupo parlamentario en el Gobierno: DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9204 sig., Diputado Planas Puchades (PSOE). DSS, II Legislatura, Pleno, nº 123, de 27/05/1985, pág. 5799, Senador Cucó Giner (PSOE).

correspondían a los extranjeros todos los derechos del Título I de la Constitución (art. 4), por lo que también se incluyeron en el catálogo derechos como la educación, la huelga o la sindicación (limitado a la afiliación). Pero como se trataba de derechos sometidos a la configuración legal, algunos de ellos fueron restringidos considerablemente en atención a la seguridad nacional. Así, por ejemplo, el Ministro del Interior estaba facultado para limitar la libre circulación (art. 6). En cuanto al ejercicio del derecho de reunión (art. 7), se requería en cada evento, con independencia de que se realizara en locales cerrados o lugares públicos, el permiso de las autoridades, y en el caso del derecho de asociación (art. 8) se otorgó al Consejo de Ministros la posibilidad de suspender las actividades asociativas por un período de hasta seis meses a propuesta del Ministro del Interior.

Los recortes sobre entrada, permanencia y trabajo coincidían en gran medida con lo que se había regulado hasta la fecha con los decretos. Fue una novedad la gran importancia que se otorgó a la disposición de que los extranjeros que entraban en el país debían demostrar medios económicos suficientes como condición para poder permanecer en él (art. 11,1). También se subrayó que toda entrada al país que no respondiera a las normas se consideraría ilegal (art. 11,4). Y en el capítulo sobre trabajo se introdujo como novedad la posibilidad de limitar los permisos de trabajo a un determinado territorio, sector o actividad, o incluso a una profesión o a una empresa concreta (art. 15,3). Y finalmente, en clara relación con la evolución de la política exterior, es decir, el levantamiento del bloqueo de la frontera con Gibraltar y la previsión de apertura de relaciones diplomáticas con Israel, se concedió a los habitantes de Gibraltar y a los sefardíes un lugar en la lista de los grupos preferentes en la concesión de permisos de residencia¹⁹⁶. La especial posición de los nacionales iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos y ecuatoguineanos siguió limitada también a esta preferencia en la concesión de los permisos de residencia (art. 23).

Nuevo y en su esencia mucho más riguroso que en las reglamentaciones anteriores y en el proyecto de ley de 1981 era el capítulo sobre infracciones y sanciones. Se definían explícitamente como infracciones la omisión de la solicitud de permisos de residencia y de trabajo o de sus renovaciones, así como la omisión de comunicación de datos importantes ante las autoridades que pudieran influir en la concesión de los permisos o en el estatus de residencia (art. 25,2). La sanción más

¹⁹⁶ Como protesta por la Constitución aprobada en Gibraltar, en 1969 Franco había bloqueado la frontera y todas las conexiones posibles para mostrar las pretensiones españolas sobre el Peñón. El nuevo Gobierno socialista las abrió en diciembre de 1982, inmediatamente después de la toma de posesión del Gobierno. Charles Powell, *Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989*, en: Javier Tusell/Juan Avilés/Rosa Pardo (Ed.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid 2000, págs. 413-453, aquí pág. 442. La inclusión de los sefardíes se puede considerar un gesto para la mejora de las relaciones, pues España llevaba a cabo una política de estrecha amistad con los países árabes. Pero en el marco de la adhesión a la Comunidad Europea fue necesario establecer relaciones, lo que nunca había ocurrido con Franco y se acordó finalmente a principios de 1986. Cf. José Antonio Lisbona, *Retorno a Sefarad. La política de España hacia sus judíos en el siglo XX*, Barcelona 1993, págs. 340-345.

grave por este motivo era la expulsión¹⁹⁷. Según el art. 26,1 eran motivo de expulsión a) la estancia ilegal en el país sin el permiso requerido, b) el trabajar sin permiso aunque se contara con un permiso de residencia válido, c) la implicación en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado, o en aquellas que pudieran perjudicar los intereses españoles o las relaciones con otros Estados, d) la condena en España o en el extranjero a una pena privativa de libertad superior a un año que no estuviera todavía cancelada en el registro de antecedentes penales, e) demora u ocultación dolosas o falsedad grave en la comunicación de información para la concesión/prórroga del permiso de residencia y f) la falta de medios lícitos de vida, la mendicidad o actividades ilegales. Esto significaba que había que sancionar de igual modo, es decir como infracción reglamentaria, tanto las circunstancias penalmente relevantes como las infracciones contra las prescripciones administrativas¹⁹⁸. Para poder ejecutar las expulsiones mediante un rápido expediente de expulsión por vía de apremio se determinó que en los supuestos de los apartados a), c) y f) fuera posible la detención con carácter preventivo (art. 26,2). En este caso, como garantía jurídica había que informar al Juez de Instrucción competente, así como al correspondiente consulado o embajada. Esta prisión preventiva o internamiento no podía prolongarse por más tiempo que el imprescindible, sin poder exceder en ningún caso de 40 días.

Además de otras garantías procesales generales prescritas por la Constitución, como la forma escrita de las resoluciones, el derecho de alegación por parte del afectado, el derecho a asistencia letrada en caso de detención, etc. (arts. 29 a 31), el art. 34 otorgaba a la Administración una posición de poder. Si bien la primera frase rezaba que las resoluciones administrativas podían ser recurridas conforme a las garantías, en ningún caso se podría suspender una resolución administrativa, de modo que en todo caso debía realizarse la expulsión, lo que conforme a este proyecto de ley no era contrario a las garantías, ya que debía ser posible recurrir la resolución también desde el extranjero (art. 35)¹⁹⁹.

Una última novedad de gran importancia fue el anuncio en las disposiciones transitorias de la Ley de que una vez en vigor iba a tener lugar una acción de regularización por parte del Gobierno para aquellos extranjeros que no estuvieran en posesión de permisos de residencia y de trabajo en regla.

El Ministro del Interior, Barrionuevo, que con motivo de la aprobación en el Consejo de Ministros había hablado de que la Ley iba a crear un equilibrio entre los derechos que correspondían a los extranjeros y la necesidad de actuar contra aquellos

¹⁹⁷ Según el art. 27 también eran posibles las sanciones económicas por los ámbitos que no estaban penalizados con la expulsión. No estaba permitida la acumulación de penas. Vicente Estrada Carrillo, Comentarios a la ley orgánica y reglamento de extranjería, Madrid 1989, pág. 256, califica la eficiencia en liberarse de los extranjeros no deseados como "valor prevalente" a los ojos del Legislador.

¹⁹⁸ Estrada Carrillo, Comentarios, pág. 281, lo considera "cuando menos, exorbitante".

¹⁹⁹ Tampoco se habría podido detener un expediente de expulsión presentando una solicitud de asilo, a no ser que se hubiera hecho con anterioridad (art. 32).

que se hallaban en situación de ilegalidad o cuya estancia no era deseable²⁰⁰, abordó y concretizó en su presentación del proyecto de ley en el Congreso sobre todo el segundo punto. Según Barrionuevo, el objetivo era lograr regularizar en la medida de lo posible la situación de todos aquellos que residían en el país ilegalmente y apoyar la lucha contra la delincuencia internacional, lo que él definía como pieza clave del proyecto de ley. Al hablar de la delincuencia internacional se refería sobre todo a la mafia italiana, que trataba de establecerse en el país para "blanquear" dinero, pero también a la mafia hispanoamericana, concretamente colombiana, que controlaba el tráfico de drogas. Según su punto de vista, por este motivo las novedades más importantes giraban entorno a la expulsión, pues la reglamentación anterior basada en el Decreto de 1974 ya no quedaba cubierta por los preceptos constitucionales y por ello dificultaba el procedimiento de las autoridades, que él calificaba de "poco eficaz"²⁰¹. Con el nuevo art. 26, sobre todo con los apartados a), b) y f), se disponía del instrumento adecuado para proceder contra los trabajadores "indocumentados," como también destacaron los portavoces del grupo parlamentario en el Gobierno. Esta posición encontró el claro apoyo de la conservadora Alianza Popular, que opinaba que los "ilegales" eran el problema central, ya que España se había convertido en "refugio de todos los indeseables de Hispanoamérica e incluso de Europa," contra lo cual había que actuar²⁰².

De la confluencia de los amplios poderes de la Administración, que podía actuar bajo su propio criterio, y las restrictivas regulaciones debía surgir un rápido proceso de expulsión del cual se beneficiara el Estado. Así pues, el grupo parlamentario en el Gobierno rechazó la propuesta de reducir de 72 a 24 horas el plazo dentro del cual había que comunicar al Juez de Instrucción una detención preventiva de expulsión (art. 26,2). El rechazo se justificaba con el argumento de que no había que crear paralelismos con las detenciones por delitos ordinarios²⁰³. Al contrario, tampoco permitió la prolongación del plazo de alegaciones del extranjero afectado (art. 30,2) de 48 a 72 horas para evitar, dado el caso, la indefensión por parte del extranjero. El argumento en contra consistía en que, aparte de las garantías jurídicas suficientes, había que dar al procedimiento "agilidad y eficacia," lo que sin embargo parecía completamente incoherente con respecto a la insistencia por el plazo, que en realidad favorecía a la Administración²⁰⁴.

Esta posición especial de la Administración quedó clara en el art. 34 de la Ley, que determinaba que no podía acordarse la suspensión de las resoluciones adminis-

²⁰⁰ "El Consejo de Ministros aprueba un proyecto de ley que permite expulsar a extranjeros "indeseables", en: El País, 13/12/1984, pág. 13.

²⁰¹ El art. 30 del Decreto 522/1974 no preveía ningún recurso jurídico para los afectados en el caso de prisión preventiva para la expulsión. Cf. Ministro del Interior Barrionuevo DSC, II Legislatura, Pleno, nº 181, de 19/02/1985, pág. 8299 sig.

²⁰² DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9211, Diputado Planas Puchades (PSOE). DSS, II Legislatura, Pleno, nº 123, de 27/05/1985, pág. 5803, Senador Guerra Zunzunegui (AP).

²⁰³ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9201, Diputado Bandrés Molet (EE/ Grupo Mixto). *Ibid.*, pág. 9208, Diputado Del Pozo i Álvarez (PSOE).

²⁰⁴ *Ibid.*, pág. 9200 sig., Diputado Montesdeoca Sánchez (AP). *Ibid.*, pág. 9208, Diputado Del Pozo i Álvarez (PSOE).

trativas. Este absoluto se oponía al principio del control de los poderes públicos, ya que prácticamente quitaba efectividad a la Justicia con respecto al Ejecutivo. De nuevo fueron los pequeños grupos de izquierda de la oposición los que expresaron sus críticas con el argumento de que por una parte la misma Administración se estaría atando las manos si no estuviera en posición de suspender sus propias resoluciones. Además, en la práctica un gran número de impugnaciones de expedientes de expulsión frente a los Tribunales perderían todo sentido y en definitiva tendría que valer también aquí el principio del Estado de Derecho²⁰⁵. El grupo parlamentario en el Gobierno no quiso ver estos problemas e insistió en que en la Ley había suficientes garantías que ya se iban a ofrecer con carácter previo, de modo que no era necesario retrasar la expulsión definitiva presentando solicitudes indefinidamente. Además, era usual que en casos que afectaran a la seguridad pública, lo que ocurría en el 99% de las expulsiones, se cedieran poderes suficientes a la Administración²⁰⁶. Una respuesta cuestionable, si se tiene en cuenta que los motivos fundamentales de las expulsiones se debían únicamente a infracciones reglamentarias²⁰⁷.

Este carácter restrictivo recorrió toda la Ley y se encontraba también por ello en las restricciones de los derechos motivadas por la seguridad nacional o por la situación del mercado laboral del país²⁰⁸. La oposición conservadora no presentó ninguna objeción a estas limitaciones, sino que más bien apostaba en parte por introducir restricciones más rigurosas, como por ejemplo, que la suspensión de actividades asociativas por parte del Ministerio del Interior pudiera ser prolongada por un juez o que incluso pudieran llegarse a prohibir estas actividades una vez cumplidos los seis meses permitidos²⁰⁹. Mientras que básicamente no se cuestionó la posición del Gobierno²¹⁰, este tema sí que originó cierta resistencia por parte de la oposición de izquierdas, en concreto de los diputados del Partido Comunista (PCE)²¹¹, según los cuales el derecho de reunión y el derecho de asociación pertenecían a todos, también a los extranjeros, sin restricciones, ya que la Constitución no los limita a los españoles. En esta interpretación, el portavoz comunista se refirió a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1984²¹² que dis-

²⁰⁵ *Ibíd.*, pág. 9202, Diputado Bandrés Molet (EE/Grupo Mixto) y pág. 9204, Diputado Pérez Royo (PCE/Grupo Mixto).

²⁰⁶ *Ibíd.*, pág. 9208 sig., Diputado Del Pozo i Álvarez (PSOE).

²⁰⁷ Así, p. ej., en 1988 un 84,6% de todas las expulsiones (3.744) fueron motivadas por falta de documentos. Corredera García/Diez Cano, *La política*, pág. 135 Nota 26.

²⁰⁸ DSS, II Legislatura, Pleno, nº 123, de 27/05/1985, pág. 5800, Senador Cucó Giner (PSOE). Opinaba que no se podía legislar desde la abstracción y que estas restricciones eran por ello "lógicas" y "obvias".

²⁰⁹ DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 292, de 10/04/1985, pág. 9069 sig., Diputado Montesdeoca Sánchez (AP).

²¹⁰ En uno de los casos poco frecuentes de crítica fundamental en los debates, un diputado centrista criticó que toda la normativa tenía un carácter muy restrictivo e incluso "odioso". DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 292, de 10/04/1985, pág. 9072, Diputado Cisneros Laborda (CDS). El motivo de la crítica fue el art. 11,3 sobre la entrada.

²¹¹ En esta legislatura los comunistas ocupaban sólo cuatro escaños y formaban parte del Grupo Mixto, que incluía a todos los diputados cuyos partidos no habían alcanzado el rango de grupo parlamentario.

²¹² STC 107/1984 (cf. cap. 2.2.1.).

ponía que, con respecto a los derechos que la Constitución atribuye sin tener en cuenta la nacionalidad, debe primar una total igualdad entre los españoles y los extranjeros. Por este motivo la exigencia de una autorización previa para la convocatoria de reuniones se opondría claramente a los preceptos de la Constitución, sobre todo porque la Ley sobre el derecho de reunión de 1983²¹³ tampoco habría establecido ninguna diferencia entre ciudadanos españoles y extranjeros. Con los mismos argumentos se criticó también que el Ministerio del Interior tuviera la facultad de suspender actividades asociativas, en parte porque el derecho de asociación también estaría garantizado sin tener en cuenta la nacionalidad, y además porque la suspensión o disolución de asociaciones, según la Constitución, es competencia única de la autoridad judicial (art. 22,4 CE). Y finalmente, la crítica al artículo sobre la afiliación sindical se basó en que también aquí la Constitución habla explícitamente de "todos", lo que también implica el derecho a la fundación de sindicatos e incluso el derecho de los sindicatos a fundar organizaciones sindicales internacionales. Aunque la Ley de Extranjería estaría facultada para determinar las condiciones, de ningún modo podía excluir a los extranjeros de un derecho otorgado directamente a ellos. Además de contravenir los preceptos constitucionales, esto significaría también una violación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, que España había ratificado²¹⁴.

Pero en su respuesta, el portavoz del PSOE remitió a la misma sentencia del Tribunal Constitucional y a la diferenciación entre los derechos de cada persona sin limitaciones y aquellos que, aun siendo válidos para españoles y extranjeros, estarían supeditados a la interpretación legal. Al afectar sólo a los derechos englobados en el segundo grupo, estas restricciones estarían totalmente justificadas desde el punto de vista de la seguridad nacional²¹⁵. Sólo quedaba abierta la cuestión sobre el contenido sustancial de los derechos.

Pero con todas estas restricciones, el Gobierno subrayó que la lucha contra las drogas y la mafia no debía provocar una concepción demasiado rigurosa de lo que es el orden público, ni tampoco alentar cualquier principio de xenofobia²¹⁶. En el debate parlamentario no tuvieron ninguna relevancia los temas de inmigración o de control de los flujos migratorios²¹⁷, a pesar de que el preámbulo de la Ley hablaba explícitamente del "adecuado tratamiento de la inmigración", pero por lo visto con la regulación de la entrada y la permanencia el Gobierno daba por cumplida esta condición.

²¹³ Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (BOE de 18/07/1983).

²¹⁴ Diputado Pérez Royo (PCE/Grupo Mixto), DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9202 sig. Adicionalmente se recriminó al Gobierno, además de la vulneración de la Constitución, la violación del Convenio nº 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948, ratificado por España en 1977. El Senador vasco Zavala Alcibar-Jauregui (PNV) volvió a abordar más tarde el problema de la inconstitucionalidad de la exigencia de autorización. DSS, II Legislatura, Pleno, nº 123, de 27/05/1985, pág. 5803.

²¹⁵ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9205, Diputado Planas Puchades (PSOE).

²¹⁶ DSS, II Legislatura, Pleno, nº 123, de 27/05/1985, pág. 5803, Senador Cucó Giner (PSOE).

²¹⁷ Sólo el diputado comunista Pérez Royo (PCE/Grupo Mixto) mencionó una vez la "inmigración", aunque utilizando la concepción de entonces para referirse sólo a la entrada. DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9203.

Todos los grupos parlamentarios estaban básicamente de acuerdo sobre la necesidad de una ley de estas características. Por ello, la mayor parte de las enmiendas en los diversos estadios del proceso legislativo eran correcciones gramaticales o estilísticas. En parte se trataba también de modificar algunos plazos en los procesos administrativos previstos. Excepto la crítica que se acaba de exponer no hubo rechazos relevantes por parte de la oposición ni extensos debates sobre el contenido de algunos artículos. Lo que más bien provocó la crítica fue el procedimiento de urgencia con que se trató la Ley²¹⁸. Así, el proyecto de ley pasó sin grandes modificaciones por la Comisión Constitutiva y por el Congreso. De todos modos, con su mayoría absoluta el grupo parlamentario del Gobierno pudo bloquear todas las enmiendas siempre que no quería aceptar las modificaciones. En el Senado únicamente se realizaron sencillos ajustes que no ejercieron ninguna influencia en la estructura general²¹⁹. De nuevo en el Congreso, los diputados aceptaron el 11 de junio de 1985 las modificaciones del Senado y por fin aprobaron la Ley de Extranjería prácticamente por unanimidad con sólo un voto en contra y dos abstenciones²²⁰.

En consecuencia, la Ley española de Extranjería de 1985 cumplía con la ejecución del mandato constitucional y quedó configurada como un amplio compendio de las reglamentaciones existentes con anterioridad en esta materia²²¹. Sin embargo, los detalles en los procedimientos de entrada, permanencia, trabajo y expulsión, que regulaba minuciosamente el Reglamento de ejecución de 1986²²², y otras normas de rango inferior se iban a revelar tan complejas y complicadas que su implementación se convirtió en un obstáculo para la Administración, que no tenía ninguna experiencia en inmigración, de modo que volvió a cuestionarse la claridad de la Ley²²³.

²¹⁸ El procedimiento de urgencia consiste sobre todo en la reducción de los plazos de presentación de las enmiendas. El Gobierno adujo la multiplicidad, la confusión y, en parte, la inconstitucionalidad de la normativa anterior, como si acechara un peligro. Débil argumento si se tiene en cuenta que esta situación había existido durante mucho tiempo y debería haberse solucionado antes. La oposición aprovechó para criticar errores de elaboración del proyecto de ley. Además, con el pretexto de la urgencia se intentó varias veces obligar al Gobierno a fijar una fecha de aprobación del Reglamento de ejecución y no dejarla a su propio criterio. DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 292, de 10/04/1985, pág. 9086, así como DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, págs. 9200 y 9211, Diputado Montesdeoca Sánchez (AP).

²¹⁹ A pesar de que el Senador Grimaldos Grimaldos (PSOE) opinaba que el proyecto había experimentado "sensibles" mejoras. DSS, II Legislatura, Pleno, nº 123, de 27/05/1985, pág. 5799. Así, la edad requerida a los jóvenes para solicitar por su cuenta un permiso de residencia fue incrementada de 16 a 18 años y se incluyó en el ámbito de las preferencias en la concesión de permisos de trabajo a emigrantes retornados que habían perdido su nacionalidad española, y a asilados que debido a cambios políticos en sus países de origen habían perdido su estatus.

²²⁰ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 215, de 11/06/1985, pág. 9851. Publicada como Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros (BOE de 03/07/1985), denominada Ley de Extranjería (LOE).

²²¹ Datos firmes sobre la similitud con las disposiciones anteriores en Estrada Carrillo, Comentarios, págs. 59, 171, 187, 193, 263

²²² RD 1.119/1986, de 26 de mayo (BOE de 12/06/1986).

²²³ Gloria Lora-Tamayo D'Ocon, Valor de la inmigración extranjera en España, en: Espacio, Tiempo y Forma, Serie 6, Geografía, Vol. 7 (1994), págs. 83-134, aquí pág. 84. Acerca de disposiciones complicadas, en particular en el Reglamento de ejecución, en Estrada Carrillo, Comentarios, págs. 156, 169.

Conforme a la diferenciación realizada en el capítulo anterior, esta Ley regulaba únicamente el estatus jurídico de los extranjeros como personas carentes de la nacionalidad del país que les acogía, y estaba dirigida sólo a esta situación y a sus variantes. El concepto de inmigración, entendida como proceso en el que unas personas llegan a un país que no es el suyo de origen para vivir en él de forma temporal o permanente²²⁴ y por lo general para trabajar en él, no desempeñó ningún papel en el proceso de redacción de la Ley. Por este motivo faltaban disposiciones que tuvieran en cuenta esta estancia y sus consecuencias, como por ejemplo garantías de estabilidad jurídica para poder obtener un título de residencia permanente al cabo de un determinado período de tiempo. También faltaba toda referencia a las posibilidades de reagrupación familiar o a medidas de integración social²²⁵. En un primer plano se situaba la distinción entre extranjeros “legales” e “ilegales”, tratamiento restrictivo que ponía formalmente a estos últimos, ya desde la llegada al país, bajo la sospecha general de que se trataba de “predelincuentes”²²⁶. Los primeros, siempre y cuando fueran trabajadores, se veían sujetos a una funcionalidad económica, pues si perdían sus puestos de trabajo podían perder su permiso de residencia a pesar de haber trabajado durante años en España y haber cotizado a la Seguridad Social. Esta estrecha relación entre permiso de residencia y trabajo, que se criticaba de la Ley, impedía la propia iniciativa de los inmigrantes, que habría hecho avanzar económicamente a los clásicos países de inmigración de ultramar²²⁷. Dejó de darse importancia al tratamiento igualitario, que no quería impedir que los inmigrantes recibieran en España aquello que los trabajadores españoles no habían recibido por ejemplo en Alemania o en Suiza, lo cual se habían calificado de xenofobia²²⁸. Es decir, una posición como la que habían defendido los comunistas en la legislatura anterior y que se reflejaba en las manifestaciones de los socialistas. Al asumir la responsabilidad de Gobierno, los socialistas había asimilado por lo visto el punto de vista de considerar la inmigración de latinoamericanos y africanos que llegaban en busca de trabajo como una carga adicional y una competencia en una época marcada por el desempleo masivo; una competencia de la que había que resguardarse²²⁹. De este modo, al igual que en la política de asilo, habían pasado del idealismo de la oposición a la política real de los gobernantes.

La “opinión pública” apenas atendía a estas cuestiones. La atención se dirigía a otros aspectos acuciantes de los cambios sociales y políticos, como muestra la falta

²²⁴ Cf. el artículo “Einwanderung” en Malgesini/Giménez, Guía de conceptos, págs. 193-197.

²²⁵ La reagrupación familiar sólo se trata en el apartado de visados (art. 7,2) del Reglamento de ejecución RD 1.119/1986 y no en el capítulo dedicado a la residencia el cual, a diferencia de las reglamentaciones de otros países europeos, representaba una institución jurídica muy débil. Ferrer Peña, Los derechos, pág. 128.

²²⁶ Colectivo loé, Los inmigrantes, pág. 323.

²²⁷ Colectivo loé, Los inmigrantes, pág. 84. Fernando López del Amo, Algunas reflexiones ideológicas en torno a la “Ley de Extranjería” y su posterior “Reglamento de Ejecución”, en: Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990, Barcelona 1991, págs. 146-152, aquí pág. 150.

²²⁸ López del Amo, Algunas reflexiones, pág. 148.

de resonancia del tema en los medios de comunicación, por ejemplo en la prensa. Aunque sí se publicaban de vez en cuando artículos y reportajes sobre extranjeros, en su mayor parte relacionados con situaciones de trabajo o residencia irregulares y motivados por “sucesos,” es decir desgracias o casos de delincuencia²³⁰. Y aunque un representante del grupo parlamentario del Gobierno habló de los “gravísimos problemas” que todos conocían y opinaba que la “sociedad” estaba pidiendo con urgencia tal normativa²³¹, no tenía toda la razón en este punto.

Pero parece ser que hubo agrupaciones especializadas que en el marco de su trabajo se ocupaban del tema y formaron de este modo una pequeña opinión pública crítica. Entre ellas se encontraban grupos de la Iglesia y sindicatos surgidos en el marco de la asistencia de emigrantes y retornados, grupos defensores de los derechos humanos y abogados de Comunidades Autónomas que contaban con un elevado porcentaje de extranjeros (Cataluña), que se veían confrontados con temas del régimen de extranjería. Inmediatamente después de la aprobación de la Ley en julio de 1985 empezaron a escucharse en estos grupos las críticas a las restricciones de esta normativa. En septiembre del mismo año, un grupo de abogados de Barcelona exhortó al Defensor del Pueblo catalán, el *Síndic de Greuges*, a que impugnara la Ley ante al Tribunal Constitucional²³². Otros grupos como Cáritas Española, Justicia y Paz o la Asociación Pro Derechos Humanos (APDH) elevaron semejantes reivindicaciones a Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, el Defensor del Pueblo en Madrid²³³. Tras una comprobación por parte de su institución, el Defensor se adhirió a esta opinión y a principios de octubre interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra cuatro disposiciones de la Ley²³⁴.

El primer motivo era la oposición al segundo párrafo del art. 26,2 de la Ley de Extranjería (LOE), que determinaba que, en los casos en que fuera posible detener al extranjero con carácter preventivo en el período de tramitación del expediente de expulsión, había que comunicar la detención al Juez de Instrucción competente

²²⁹ P.ej. el Ministro del Interior Barrionuevo DSC, II Legislatura, Pleno, nº 181, de 19/02/1985, pág. 8300.

²³⁰ Véase una excepción en El País, 13/03/1983, pág. 28 sig. Reportajes sobre trabajadores negros del campo en Cataluña, portugueses en la rezagada economía de Galicia y paquistaníes en las minas de León.

²³¹ DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 292, de 10/04/1985, pág. 9084 sig. y DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9209, Diputado Mir Mayol (PSOE).

²³² “Un grupo de abogados pide que se recurra la ley de extranjería al Tribunal Constitucional”, en: El País, 25/09/1985, pág. 21. Teresa Losada, La ley de extranjería y la situación de los marroquíes en España, en: Encuentro islamo-cristiano nº 167 (1986), págs. 2-7, aquí pág. 3.

²³³ Según la Constitución, el Defensor del Pueblo (Ombudsman) tiene, como delegado del Parlamento, la función de defender los derechos y las libertades del Título I de la Constitución y de controlar la actuación de la Administración. A este fin puede interponer recursos de inconstitucionalidad e informa regularmente a las Cortes sobre sus actividades. Eugenio Ull Pont, El Defensor del Pueblo, en: Tomás R. Fernández Rodríguez (Ed.), Lecturas sobre la Constitución Española II, Madrid 1978, págs. 467-492. Sobre la problemática del cargo por su posible proximidad con el Gobierno cf. Heywood, The Government and Politics, pág. 112 sig.

²³⁴ “El Defensor del Pueblo recurre la ley de extranjería”, en: El País, 05/10/1985, pág. 18. Véase la demanda de recurso en Defensor del Pueblo, Informe a las Cortes Generales 1985, Madrid 1986, págs. 380-394.

en un plazo de 72 horas. La prisión preventiva o internamiento no podía tener lugar en instalaciones de carácter penitenciario ni superar 40 días. Este precepto, que durante el debate parlamentario sólo se había tratado en la propuesta de reducción del plazo de comunicación, fue el primer punto que atacaron los abogados y las organizaciones de derechos humanos, que veían en él una vulneración del *habeas corpus*, es decir, del principio del Estado de Derecho según el cual no se puede detener a nadie sin orden judicial. El Defensor del Pueblo siguió esta línea y en su escrito de demanda al Tribunal Constitucional se amparó en que la privación de libertad máxima de 40 días se realizaba a través un acto administrativo, lo que suponía una infracción del art. 25,3 CE, que únicamente permite la privación de libertad a través de una orden judicial. En este caso, la intervención del Juez, al ser informado con posterioridad, tendría un carácter meramente formal.

Los otros motivos del recurso eran las restricciones del derecho de reunión (art. 7 LOE) y del derecho de asociación (art. 8,2 LOE), con argumentos similares a los que los comunistas habían alegado en el Parlamento de que la Ley, por la exigencia de la autorización previa, regulaba el derecho de reunión de un modo improcedente y radicalmente distinto al establecido para los españoles, infringiéndose así su contenido esencial. Del mismo modo, la facultad del Ministerio del Interior de prohibir temporalmente las asociaciones de extranjeros supondría una infracción del principio de igualdad de trato. El último motivo del recurso se dirigía contra la imposibilidad de suspender las resoluciones administrativas en virtud de lo dispuesto en el art. 34 LOE, que impedía disfrutar el derecho constitucional a la protección jurídica efectiva (art. 53,2 CE), con graves consecuencias para el afectado ²³⁵.

El Tribunal Constitucional falló al cabo de sólo casi dos años y accedió a la demanda en gran parte. De conformidad con el Defensor del Pueblo declaró que la libertad de reunión debía configurarse necesariamente como un derecho sin autorización previa para que fuera identificable como tal, por lo que la exigencia de tal autorización incidiría en su contenido esencial. Las restricciones al derecho de asociación fueron calificadas también de inconstitucionales, ya que una prohibición sólo podría realizarse mediante una orden judicial y el control de los tribunales no podía ejercerse en modo alguno con posterioridad. Y además, el Legislador no estaría habilitado, a pesar de todas las posibilidades de interpretación, para modificar libremente cualquier reglamentación concreta de la Constitución, lo cual hacía del todo incompatible con el texto constitucional la suspensión de actividades asociativas por parte de la Administración ²³⁶.

²³⁵ También el Tribunal Supremo dirigió en 1986 una pregunta al Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de este artículo. "El Supremo y la Audiencia Nacional dudan de la validez de las leyes de objeción y de extranjería", en: *El País*, 05/06/1986, pág. 19.

²³⁶ STC 115/1987 (BOE de 29/07/1987), Fundamentos jurídicos nº 2 y 3. Sin embargo, con un voto minoritario los jueces Tomás y Valiente y Rubio Llorente opinaban que el Legislador no había sobrepasado de ningún modo los límites que la Constitución le otorgaba en la interpretación de los artículos, sobre todo porque las restricciones no atentaban contra los acuerdos internacionales. Una opinión que comparte Estrada Carrillo, *Comentarios*, pág. 24. También Pérez Vera/Abarca Junco, *Artículo 13*, pág. 201.

Con respecto al art. 34 LOE, el fallo de los jueces determinaba que si bien no era forzosamente necesario emplear la vía judicial para acordar la suspensión de las resoluciones de la Administración con el objetivo de proteger los derechos de los afectados, en general no había que descartar la posibilidad de dicha suspensión a fin de evitar el uso arbitrario o injustificado de las facultades administrativas de intervención. Por ello se estimaba la inconstitucionalidad del artículo tal como estaba redactado²³⁷.

En la cuestión de la prisión preventiva, el Tribunal no compartió en cambio la opinión del Defensor del Pueblo y estimó constitucional el artículo, partiendo de la posibilidad de una interpretación positiva. Una interpretación que planteó en el sentido de que no se podía privar al Legislador de su voluntad de cumplir con los mandatos constitucionales y que por ello en cada caso se respetaba la necesidad de una intervención judicial. Había que entender el párrafo como que el hecho de informar al Juez de Instrucción servía para que éste pudiera decidir libremente, con independencia de la Administración y tras ponderar todos los factores relevantes, sobre la continuación de la privación de libertad una vez transcurridas las 72 horas²³⁸. Así pues, la legislación debía seguir ciñéndose a esta interpretación.

La intervención del Tribunal Constitucional mostró que el Gobierno, en su interés por controlar a los extranjeros, no podía imponer limitaciones tan estrictas como había hecho en la tradición de las pasadas décadas. Con la transición a la democracia, España estaba también comprometida con los principios liberales que había adoptado con la Constitución y con la ratificación de normas jurídicas internacionales. El reconocimiento de estas normas en el país condujo, como en otros países occidentales, a una ampliación de los derechos de los extranjeros²³⁹. Así, ésta fue la segunda intervención básica del Tribunal Constitucional, que seguía obedeciendo a la legislación de 1984 al excluir de la interpretación legal de las restricciones aquellos derechos que el texto constitucional había atribuido a "todos" y los atribuía a los extranjeros sin limitaciones²⁴⁰. Pero esta intervención mostró también que en la configuración de la política de extranjería no sólo incidía el Gobierno, con su administración y el Parlamento, sino que de ser necesario también podían intervenir y realizar indirectamente modificaciones otros agentes como el Defensor del Pueblo o la Justicia. Pero hasta entonces los asuntos que se habían tratado eran de naturaleza interna, y quedan por ver las posibles influencias de la política exterior y, en particular, europea, pues al margen del trámite de aprobación de la Ley de Extranjería habían concluido finalmente las negociaciones sobre la adhesión a la Comunidad Europea.

²³⁷ STC 115/1987, Fundamento jurídico nº 4.

²³⁸ STC 115/1987, Fundamento jurídico nº 1. Cf. Estrada Carrillo, Comentarios, págs. 290-298. A pesar de esta argumentación, varios comentaristas daban por inconstitucional la prolongación del internamiento a 72 horas hasta la intervención del Juez. José Antonio Miquel Calatayud, Estudios sobre extranjería, Zaragoza 1987, pág. 69. Alegría Borrás Rodríguez, Los derechos del hombre inmigrante: tres años de aplicación de la Ley de Extranjería 7/85, en: Los derechos fundamentales del hombre inmigrante. Seminario 4-6/11/1988, ed. por Delegación Diocesana de Inmigrantes ASTI, Madrid 1988, págs. 9-24, aquí pág. 19.

²³⁹ Freeman, Modes of Immigration Politics, pág. 882 sig.

²⁴⁰ Aja, Derechos y deberes, pág. 152 sig.

2.4.3. La Ley de Extranjería: ¿requisito para la adhesión a la CE?

Según Cornelius, "this law was almost entirely the result of external pressure associated with Spain's entry into the European Community on January 1, 1986, which required adherence to EC legislation restricting immigration from non-EC countries"²⁴¹, lo que sólo por la coincidencia temporal podría parecer posible, pues la aprobación de la Ley tuvo lugar concretamente un día antes de la ceremonia oficial de la firma del Acta de Adhesión en Madrid el 12 de junio de 1985. Pero esta constatación²⁴² tan reiterada no explica cómo se habría ejercido esta presión, y la documentación publicada o los pronunciamientos sobre la Ley de Extranjería o sobre la adhesión no muestran ningún indicio de que hubiera sido así. Otros autores opinan que la CE llevó este tema al orden del día de las negociaciones sobre la adhesión y que España se atuvo a ello²⁴³. El mismo Gobierno había indicado en la respuesta a la interpelación parlamentaria de 1983 que una reordenación del régimen de extranjería estaría condicionada a las adaptaciones necesarias para la adhesión a la CE²⁴⁴. Sin embargo, esta relación tan directa no tuvo ninguna relevancia en los debates sobre la Ley de 1985. Sólo una vez se mencionó de paso que la adhesión a la Comunidad sería un momento apropiado para configurar una nueva ley, por plantearse una situación que iba a requerirla²⁴⁵. Pero no se explicó más detenidamente en qué podía consistir en concreto la novedad. Ni siquiera el Gobierno, al recibir las críticas de la oposición en el Parlamento por el procedimiento de urgencia, se refirió a la necesidad, que podría haber sido comprensible, de exhibir la existencia de la Ley en la fecha de la adhesión.

Cuando el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de ley en diciembre de 1984, las negociaciones para la adhesión habían entrado, después de diversos desacuerdos, en su última fase, e iban a concluir por fin satisfactoriamente en marzo de 1985²⁴⁶. Las cuestiones relevantes para la política de inmigración se ocupaban en

²⁴¹ Cornelius, Spain, pág. 345.

²⁴² P. ej. Freeman, Modes of Immigration Politics, pág. 895. Andrew Geddes, Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?, (European Policy Research Unit Series), Manchester/New York 2000, pág. 22.

²⁴³ Casey, Las políticas de inmigración, pág. 325. Tamayo Sáez/Delgado Godoy, La definición del problema, pág. 26. Arango, Becoming a Country, pág. 265.

²⁴⁴ BOCG, II Legislatura, Serie D, pág. 878.

²⁴⁵ DSS, II Legislatura, Pleno, nº 123, de 27/05/1985, pág. 5801, Senador Zavala Alcázar-Jauregui (PNV).

²⁴⁶ Las negociaciones para la adhesión a la CE volvieron a estancarse en 1982 debido a la necesidad de reformas internas y a la discusión sobre la financiación presupuestaria. La crisis del Gobierno de la UCD en España y las elecciones en octubre de ese año contribuyeron también a este estancamiento. El debate presupuestario en la Comunidad no se zanjó hasta la Cumbre Europea de Fontainebleau en junio de 1984, lo que volvió a permitir centrarse en otros temas. Enrique González Sánchez, España-CEE: Las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982, en: Revista de Instituciones Europeas 10 (1983), págs. 95-116. Íd., Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas: enero 1983-marzo 1984, en: Revista de Instituciones Europeas 11 (1984), págs. 477-497. BullEG 6-1984, Cifra 1.1.1. Bassols, España en Europa, págs. 270-275.

el Acta de Adhesión de las disposiciones transitorias sobre la libre circulación de trabajadores y se referían sólo a los ciudadanos comunitarios. De forma análoga al Tratado de Adhesión con Grecia en 1981 se había acordado un período transitorio de siete años (para Luxemburgo dos años más) que no obstante podía reducirse a partir de 1991. Se acordó la igualdad de trato para los trabajadores que ya vivían en los países comunitarios a partir de la fecha de la adhesión, es decir, el 1 de enero de 1986. Los familiares que en esa fecha residieran en estos países obtendrían el libre acceso al mercado laboral. Para posteriores reagrupaciones se introduciría provisionalmente un período de espera, a no ser que los acuerdos bilaterales ya existentes contemplaran condiciones más favorables²⁴⁷. Con estas disposiciones, los Estados de la Comunidad pretendían protegerse contra una temida avalancha de trabajadores españoles (y portugueses) y evitar que ello ocasionara "dificultades sociales", como manifestaron en la "Declaración Conjunta sobre la libre circulación de trabajadores" que se anexó al Acta de Adhesión²⁴⁸. Por parte de España, al contrario, los plazos transitorios representaban una forma de protección del mercado laboral español²⁴⁹, sobre todo en el ámbito de los trabajadores autónomos, pues en vista de la situación del mercado laboral español era poco realista que fueran a buscar trabajo a España un gran número de trabajadores por cuenta ajena.

La Ley que acababa de entrar en vigor tampoco mencionaba la división de los extranjeros, surgida de la adhesión, en dos grupos: ciudadanos comunitarios y nacionales de terceros Estados. Esta distinción no se plasmó hasta el Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería y el Real Decreto sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados miembros de las Comunidades Europeas de 1986²⁵⁰. Este Real Decreto transponía al derecho español el derecho comunitario para todos los trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena. La Ley de Extranjería se aplicaba, del mismo modo que para nacionales de terceros países, a aquellos ciudadanos comunitarios que no estuvieran englobados en esta definición. Una disposición que, como ya se ha comentado, no se vio en absoluto afectada por el Tratado de Adhesión. El derecho comunitario que se estaba elaborando paralelamente

²⁴⁷ Arts. 55-60 del Tratado de Adhesión, DO L 302, de 15/11/1985. Cf. Enrique González Sánchez, Las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas desde abril 1984 hasta su conclusión, en: *Revista de Instituciones Europeas* 12 (1985), págs. 439-464, aquí pág. 464. Con la "Declaración Conjunta sobre los trabajadores de los actuales Estados miembros residentes en España o Portugal y los trabajadores españoles y portugueses residentes en la Comunidad así como sobre sus familiares" los países comunitarios se comprometían además a partir de la firma del Acta a no imponer nuevas posibles medidas restrictivas que pudieran decretarse a ciudadanos de los países miembros con residencia legal y a no introducir nuevas disposiciones restrictivas para el empleo de familiares de estos trabajadores. Cf. *Dokumente betreffend die Beitritte zu den Europäischen Gemeinschaften*, Ausgabe 1987, Vol. 2, Luxemburg 1988, pág. 676.

²⁴⁸ *Dokumente betreffend die Beitritte zu den Europäischen Gemeinschaften*, Ausgabe 1987, Vol. 2, Luxemburg 1988, pág. 676.

²⁴⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid 1985, pág. 41.

²⁵⁰ Además del RD 1.119/1986 como Reglamento de ejecución se aplicó a los ciudadanos comunitarios el RD 1.099/1986, de 26/05/1986 (BOE de 11/06/1986). Cf. Estrada Carrillo, *Comentarios*, págs. 361-389.

habría podido ejercer “presión” para que se llevara a efecto una adaptación, ya que España tuvo que asumir este derecho. En ese aspecto, además de la iniciativa llevada a cabo por la Comisión Europea desde finales de los años setenta (cf. cap. 2.4.1.) para la elaboración de una política migratoria comunitaria hubo otros intentos conectados entre sí con el objetivo de extender el mercado interior comunitario a un espacio sin fronteras, a una “Europa de los ciudadanos”:

Después de que el Consejo Europeo instara a la Comisión Europea en 1979 a presentar propuestas adecuadas para un procedimiento de concertación sobre política migratoria²⁵¹, habían sucedido muy pocas cosas. El tema volvió a retomarse en las conclusiones del Consejo en la Cumbre Europea de Fontainebleau en junio de 1984 y volvieron a pedirse propuestas a la Comisión, que se presentaron en marzo de 1985, cuando ya se estaba debatiendo en el Parlamento el proyecto de ley español. Aunque es presumible que la parte española ya hubiera sido informada sobre los trabajos preparativos por su representación en la Comisión²⁵². Las “orientaciones para una política comunitaria de las migraciones”²⁵⁴ preveían, en esa anhelada “Europa de los ciudadanos”, la estabilización y garantía de la posición jurídica de los trabajadores extranjeros en los Estados miembros, así como la contención de la inmigración procedente de terceros Estados. Además, en la legislación comunitaria para los trabajadores de los Estados miembros había que ampliar los derechos de libre circulación, a fin de eliminar las restricciones existentes. Sobre los aspectos que los países tenían que votar y que afectaban en mayor medida a los nacionales de terceros países, las orientaciones preveían lo siguiente: 1) control de las fluctuaciones del mercado laboral e influencia en sus dimensiones, pero también garantía de los derechos originados por períodos prolongados de residencia, medidas contra la inmigración y el empleo ilegal en base a los objetivos todavía vigentes de la propuesta de directiva de 1978, así como cooperación en las sanciones o en las obligaciones de los empresarios, 2) medidas de integración social y escolar y 3) equiparación de la protección social. El Consejo Europeo tomó conocimiento de este comunicado en julio de 1985, pero volvió a subrayar que de las disposiciones para los terceros Estados eran responsables los Gobiernos de los Estados y no la Comisión. Pero por ser conveniente la cooperación de los Estados miembros, insistía en que la Comisión siguiera elaborando pro-

²⁵¹ BullEG 11-1979, Cifra 2.1.43. Cf. cap. 2.4.1.

²⁵² DO C 175, de 04/07/1984. Conclusiones del Consejo de 22 de junio de 1984 sobre un programa de acción de la Comunidad a medio plazo en el ámbito social, Cifra 2.4.

²⁵³ Además, antes de la adhesión España ya había participado en una serie de procesos de concertación de la Comunidad. Desde 1982 formaba parte de la cooperación política europea para el desarrollo de posiciones comunes en la política exterior y participó en la fase final de las negociaciones para la adhesión en las negociaciones sobre el Acta Única Europea. José I. Torreblanca, *Ideas, Preferences and Institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy*, (ARENA Working Paper, WP 01/26), Oslo 2001, pág. 10 <Online [http://www.arena.uio.no/publications/wp01_26.htm] (23/08/2002)>. Roberto Dorado, *La estrategia del Gobierno durante los años ochenta*, en: Alfonso Guerra/José Félix Tezanos (Ed.), *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista 1982-1992*, Madrid 1992, págs. 57-84, aquí pág. 72.

²⁵⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), *Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft*, (BullEG, Anexo 7/85), Luxemburg 1985, págs. 5-17. También BullEG 2-1985, Cifra 1.3.2.-1.3.8.

puestas²⁵⁵. En este intento de desarrollar una política migratoria europea unitaria²⁵⁶ quedó ya claro que sería improbable reglamentar de forma vinculante estas cuestiones.

El concepto de la “Europa de los ciudadanos” en un espacio sin fronteras se remontaba a deliberaciones de mediados de los años setenta acerca de las posibilidades de lograr la unión de pasaportes. Mientras que las ideas dirigidas sobre todo al mantenimiento y a la ampliación de los derechos sociales de los inmigrantes y de su integración se habían desarrollado en base al compromiso adquirido para los “trabajadores inmigrantes”, estas reflexiones sobre una Europa sin fronteras, por afectar a los nacionales de terceros Estados, tenían mucho más en cuenta los aspectos de control. En 1975 la Comisión ya había advertido que una supresión de los controles en las fronteras interiores no sólo implicaría a los ciudadanos de los Estados miembros, sino también a los nacionales de terceros países, que no se podían distinguir como tales. Por este motivo, para garantizar la seguridad como medida concomitante con la renuncia al control era necesario armonizar la política de extranjería de los Estados miembros. Pero ya sólo el intento de la Comisión en 1982 de empezar simplificando los controles fronterizos para ciudadanos comunitarios²⁵⁷ se encontró con la oposición de la mayoría de los países, que lo consideraban una inaceptable restricción de su seguridad nacional. Finalmente, la decisión del Consejo de junio de 1984²⁵⁸ detalló la propuesta de la Comisión de tal manera que se dejó el modo de proceder totalmente al criterio de los Estados. Al mismo tiempo, en la Cumbre de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984 el Consejo Europeo instituyó una comisión ad hoc para impulsar el proyecto de la “Europa de los ciudadanos” y presentar propuestas propias, entre otros con el objetivo de “trivializar los puestos fronterizos”²⁵⁹.

El primer informe presentado por esta comisión al Consejo Europeo en Bruselas a finales de marzo 1985 mostró que el tratamiento de los nacionales de terceros Estados era sobre todo una cuestión de seguridad y de control. A fin de completar la construcción del mercado interior con la total abolición de los controles fronterizos internos (con el horizonte de 1992), la comisión consideró necesaria una serie de medidas que había que implementar en parte inmediatamente y en parte a largo plazo. Formaban parte de las medidas urgentes más bien internas la simplificación del control de personas, la fusión de puestos de control y la introducción de un Pasaporte Europeo. A largo plazo sería necesaria la cooperación en la lucha contra la delincuencia, una política común de entrada, circulación y expulsión de extranjeros, una aproximación de los procedimientos de adjudicación de visados, una intensificación de los controles de las fronteras exteriores de la Comunidad y acuerdos con los terceros Estados²⁶⁰. La Comisión había presentado en

²⁵⁶ Papademetriou, *Coming Together*, pág. 19.

²⁵⁷ DO C 197, de 31/07/1982.

²⁵⁸ DO C 159, de 19/06/1984.

²⁵⁹ BullEG 6-1984, Cifra 1.1.8. y Cifra 1.1.9. Párrafo 6.

²⁶⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), *Europa der Bürger - Berichte des Ad-hoc-Ausschusses*, (BulleG Anexo 7/85), Luxemburg 1985, pág. 9 sig.

enero la correspondiente propuesta de directiva sobre la simplificación del cruce de fronteras para los ciudadanos de la Comunidad, que preveía medidas similares ²⁶¹. Si bien los Estados miembros no rechazaron esta propuesta, dejaron claro que las, en su opinión necesarias, "medidas sustitutorias" por la reducción de la seguridad nacional provocada por la eliminación de los controles recaerían únicamente en la competencia reglamentaria y no en la competencia comunitaria ²⁶².

En vista de que a nivel comunitario se podían conseguir en poco tiempo avances materiales aparte de las declaraciones de intención, Alemania y Francia se unieron y acordaron en 13 de julio de 1984 en Saarbrücken un Acuerdo Intergubernamental sobre la cuestión de la abolición gradual de los controles en las fronteras comunes que coincidía en gran parte con la propuesta de la Comisión de 1982. Después de que los países del Benelux anunciaran también su interés, el 14 de junio de 1985 se firmó en Schengen un nuevo acuerdo ampliado. Este acuerdo contenía la simplificación del cruce de las fronteras para todos los ciudadanos de la Comunidad y la intención de introducir en un plazo de cinco años (hasta el 1 de enero de 1990) las "medidas sustitutorias" consideradas necesarias para la total supresión de los controles en las fronteras interiores y su desplazamiento a las fronteras exteriores (cooperación policial, lucha conjunta contra la delincuencia, equiparación de las leyes sobre estupefacientes y tráfico de armas, así como sobre la política de visados, condiciones de entrada y derecho de extranjería para nacionales de terceros Estados) ²⁶³. Así, en base a un acuerdo internacional entre varios miembros de la Comunidad, se pudieron implementar las medidas que todavía no habían podido imponerse en su totalidad, lo cual podría considerarse también un experimento para toda la Comunidad ²⁶⁴.

La gran cantidad de iniciativas que fueron acumulándose muestra claramente cuáles tendían a ser los objetivos de la política migratoria de los países comunitarios: contención de la inmigración, consolidación, lucha contra la inmigración ilegal y el uso indebido del asilo, en su caso repatriación, pero también integración de los extranjeros residentes en el país ²⁶⁵. En definitiva no era otra cosa que el resultado de la creciente convergencia que se observaba desde los años setenta, incluso sin el marco comunitario, entre las políticas de extranjería y de inmigración de los Estados europeos occidentales ²⁶⁶. Es decir, que en el momento de la adhesión no

²⁶¹ DO C 47, de 19/02/1985. Propuesta para una Directiva del Consejo para simplificar los controles y las formalidades vigentes para los nacionales de los Estados miembros en fronteras interiores. Presentada el 31 de enero de 1985.

²⁶² Hans Claudius Taschner, Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Baden-Baden 1997, págs. 20-22. La propuesta no se aprobó y se retiró a finales de 1992.

²⁶³ *Ibid.*, págs. 18-20 y 22-24. Texto del Acuerdo de Schengen pág. 53-60.

²⁶⁴ Verónica Tomei, Migrationspolitische und europapolitische Perspektiven des Schengener Abkommens, en: Friedrich Heckmann/Verónica Tomei (Ed.), *Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*, (Forum Migration 2), Bamberg 1996, págs. 89-98, aquí pág. 89, habla de un "carácter de laboratorio".

²⁶⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Leitlinien*, pág. 6.

²⁶⁶ Collinson, *Europe and International Migration*, pág. 55 sig.

había para España ningún compromiso vinculante (tampoco en el derecho comunitario) que hubiera tenido que asumirse. Pero obviamente se conocía la dirección en que estaba evolucionando Europa, y a ello se refirió el Ministro del Interior Barrionuevo cuando expuso en el Parlamento que la nueva Ley iba a adaptarse a los criterios vigentes en Europa Occidental²⁶⁷. Sin embargo, no fundamentó estos criterios con los mismos argumentos existentes en el plano comunitario, y ni siquiera los presentó como una necesidad para proteger las fronteras exteriores, sino que expuso los intereses puramente nacionales. El objetivo de las reglamentaciones sobre establecimiento y régimen laboral de los extranjeros iba a ser la prevención de la "competencia desleal" contra los trabajadores españoles. Con ello queda claro que, si bien la adhesión a la Comunidad sucedió en un momento favorable y necesario para la Ley de Extranjería, no era éste el único motivo²⁶⁸, pues además de la catastrófica situación del mercado laboral y a su vez de la percepción subjetiva de que iba en aumento la cifra de trabajadores extranjeros ilegales, también fueron de gran importancia los motivos expuestos en el apartado anterior como el mandato constitucional, la adaptación a los acuerdos internacionales y la definición de una postura clara. Por ello no parece correcta la afirmación de que la nueva Ley fuera "almost entirely the result of external pressure" (Cornelius), o que haya podido valorarse como condición para la adhesión a la Comunidad por su paralelismo temporal con el Acuerdo de Schengen, al que España no se adheriría hasta algunos años después²⁶⁹. Más que estos puntos de vista, resultado de una perspectiva ex-post, hay que dar la razón a las palabras de Joaquín Arango, uno de los investigadores españoles más importantes sobre la inmigración: "[T]he initial emphasis on control was never construed as an imposition of the EC, but seen as part of the national interest as well"²⁷⁰.

Existe aún otro motivo por el cual probablemente no habría sido necesaria tal presión, y es el concepto que el círculo socialista en el Gobierno tenía de Europa. Durante la dictadura de Franco el reconocimiento de Europa ya había sido interpretado como una crítica del sistema²⁷¹. En este sentido, Europa significaba en primer lugar la esperanza de democracia, la apertura política y las libertades sociales. Las ideas subyacentes a la integración europea coincidían precisamente con el proyecto político de los socialistas, que situaban a Europa como elemento central para la superación del pasado, un pasado sinónimo de aislamiento, conflictos internos y retraso económico²⁷². El objetivo del Gobierno era equiparar el país en la medida de lo posible con la Comunidad para volver a formar parte de aquella Europa al otro lado de los Pirineos, de la cual se había distanciado la política oficial

²⁶⁷ DSC, II Legislatura, Pleno, nº 181, de 19/02/1985, pág. 8300, Ministro del Interior Barrionuevo (PSOE).

²⁶⁸ También Sainz de la Peña, La política de inmigración, pág. 129.

²⁶⁹ Según Carrillo/Delgado, El entorno, pág. 24.

²⁷⁰ Arango, *Becoming a Country*, pág. 274.

²⁷¹ Frey, *Spanien und Europa*, págs. 69-71. Niehus, *Außenpolitik im Wandel*, pág. 648 sig. Marks, *The Formation of European Policy*, pág. 17.

²⁷² Marks, *The Formation of European Policy*, pág. 78. Torreblanca, *Ideas*, pág. 20. Powell, *España en democracia*, pág. 357.

de las pasadas décadas. Con Europa como personificación de la modernidad y con la incorporación a la Comunidad tan necesaria para lograr el salto a primera fila, las cuestiones europeas se convirtieron automáticamente en parte del interés nacional. Así, con el endurecimiento de la Ley de Extranjería, sobre todo con respecto a las posibilidades de expulsión, junto a los intereses propios se había asimilado también un tema de la agenda europea que en España todavía estaba lejos de tener la virulencia que tenía en otros países como Alemania o Francia. A falta de experiencia propia y sin analizar detenidamente las condiciones internas, las necesidades y las consecuencias de la situación migratoria que poco a poco se iba formando en el país, se fueron anticipando recetas y formas de actuación para el futuro²⁷³ cuya efectividad no quedaría demostrada hasta más tarde. En cambio, la Ley iba a demostrar en el período inmediato que no disponía de los instrumentos adecuados para solucionar los problemas reales.

2.4.4. Problemas inmediatos de la implementación de la Ley: Ceuta y Melilla

El gran ejemplo de las repercusiones de la falta de adaptación de la Ley de Extranjería a la realidad de la inmigración fueron los enclaves de Ceuta y Melilla en el norte de África. En ambas ciudades, que desde el siglo XVI se encontraban bajo la soberanía española²⁷⁴, se había iniciado durante la época del protectorado español sobre el norte de Marruecos (1912-1956) un movimiento de inmigración de ciudadanos marroquíes. El tratamiento de estos inmigrantes por parte de la Administración de las ciudades era flexible, por la expectativa de que la inmigración podría contribuir al crecimiento económico de ambas ciudades del protectorado. Las tropas marroquíes del ejército español ejercieron un efecto catalizador. Debido a que durante el período militar habían mantenido relaciones con España, una vez finalizado el protectorado en 1956 llegaron sobre todo a Melilla, donde apenas había controles, numerosos trabajadores procedentes de sus filas. Pero su estatus de residencia se regularizó de forma deficiente con la expedición de una "tarjeta estadística", introducida en los años sesenta, que se concedía arbitrariamente, sin que constara en ella ninguna nacionalidad (española o marroquí) ni autorizara a nada. Por este motivo sólo una pequeña parte de la población de origen marroquí estaba en posesión de esta tarjeta. La Administración calificaba a estos extranjeros como musulmanes, ya que no poseían ni la nacionalidad española ni la marroquí, es decir, eran apátridas. Los motivos de este trato (que no mostraba ni por asomo

²⁷³ Tamayo Sáez/Delgado Godoy, La definición del problema, pág. 26. También el sindicalista y experto en inmigración Pajares, La inmigración en España, pág. 199, al opinar que sumidos en una mala situación económica era más fácil asustar a los españoles y sólo la advertencia del "peligro" de la inmigración habría sido suficiente para regular esta política de un modo supuestamente más ortodoxo que cualquier otro.

²⁷⁴ Ceuta fue conquistada en 1415 por los portugueses y traspasada a España al pasar la Corona portuguesa a Felipe II. Al finalizar la dominación española en Portugal en 1643 la población de Ceuta optó por permanecer en España, lo cual fue ratificado en 1688. Melilla fue ocupada por España en 1497.

el deseo de esforzarse por integrar a estos ciudadanos) había que buscarlos en el ámbito político. La legalización de estos grupos de población habría podido significar a largo plazo la adquisición de la nacionalidad española y con ella su intervención en la Administración o en la vida económica de las ciudades, extremo que rechazaban con vehemencia los españoles residentes²⁷⁵. Éste fue el argumento en que se basaba el rechazo a la concesión de derechos políticos a los extranjeros en el marco de las discusiones sobre la Constitución Española en 1978 (cf. cap. 2.2.1.). Este temor consistía en que de otro modo se podría ver debilitada la posición española frente a Marruecos, que reclamaba para sí ambas ciudades. Y estas preocupaciones se tomaron en serio por el hecho de que Marruecos había podido imponer sus reivindicaciones en el Sáhara Occidental pocos años antes²⁷⁶. No obstante, Marruecos tampoco concedía pasaportes a la población de origen marroquí de ambas ciudades, pues los pasaportes únicamente se necesitaban para una estancia en el extranjero, lo que no eran según su criterio Ceuta y Melilla, de modo que la expedición de tales documentos habría confirmado indirectamente el reconocimiento del estatus territorial de las ciudades²⁷⁷.

En esta situación, sólo una minoría de población de origen marroquí, de un promedio de edad joven y aproximadamente tres cuartas partes nacidos en estas ciudades, había obtenido la nacionalidad española. En Ceuta, su porcentaje con respecto al total de la población de unas 67.000 personas ascendía a cerca del 22,5% (unas 15.000), de las cuales a su vez sólo el 15% poseía la nacionalidad española. En Melilla, con unos 55.000 habitantes, unas 18.000 personas (32,5%) eran de origen marroquí, de las cuales una tercera parte tenía pasaporte español²⁷⁸.

Con la aprobación de la Ley de Extranjería, los afectados creyeron en primer lugar que a través de la reglamentación del art. 22 LOE con respecto a los apátridas podrían obtener documentación de residencia en regla²⁷⁹. Pero esta esperanza se desvaneció rápidamente debido el temor de, en lugar de esto, ser expulsados, pues no se debían conceder documentos a apátridas si se había cometido una infracción de las disposiciones del art. 26 LOE²⁸⁰. Según el art. 26,1 b) y f) se podía

²⁷⁵ Ferrer Peña, *Los derechos*, págs. 247-249.

²⁷⁶ Tras la ocupación de una parte del Sáhara Occidental con la "Marcha Verde" en 1975 y la precipitada retirada de los españoles, en 1979 ocupó Marruecos también una parte del territorio controlado por Mauritania, porque este país había hecho concesiones al movimiento de liberación Frente Polisario. Francisco Villar, *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, Valencia 1982.

²⁷⁷ Colectivo Ióé, *Los inmigrantes*, pág. 226.

²⁷⁸ López García, *Implantación*, pág. 58. Censo de 1987. En los años anteriores, la prensa y las partes involucradas en el conflicto habían citado diversas cifras que oscilaban entre 20.000 y 27.000 "musulmanes" en Melilla, y unas 3.000 ó hasta 7.000 personas de nacionalidad española. Cf. "Españoles sin patria", en: *El País*, 22/11/1985, pág. 10; "El Gobierno tiene un plan reservado para conceder la nacionalidad española a un mayor número de musulmanes", en: *El País*, 01/12/1985, pág. 18.

²⁷⁹ El artículo contemplaba que el extranjero que no pudiera ser documentado por causas ajenas a su competencia podía obtener excepcionalmente un documento identificativo que acreditara su inscripción en los registros y su autorización de residencia. Este documento le autorizaría a solicitar un permiso de trabajo y también le permitía viajar.

²⁸⁰ LOE art. 22,1 Frase 2.

disponer una expulsión cuando los afectados estuvieran trabajando sin un permiso de trabajo válido o no dispusieran de medios lícitos de vida, lo cual ocurría de uno u otro modo en gran parte de la población de origen marroquí de Ceuta y Melilla. Asimismo, la concesión de los permisos de trabajo dependía totalmente del criterio de las autoridades, y además los habitantes de ambas ciudades y los del antiguo protectorado no estaban incluidos en la lista de preferencia del art. 23 LOE, de la que formaban parte todos aquellos nacionales de países que mantenían una relación histórica con España (iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes y habitantes de Gibraltar). Esto significaba que, en particular en Melilla, muchos de los habitantes nacidos allí o residentes allí desde hacía mucho tiempo podrían convertirse de repente en extranjeros "ilegales"; a los cuales la primera regularización de 1985/86 no ofreció ninguna posibilidad de legalización porque apenas podían cumplirse los requisitos de la aportación de documentos²⁸¹.

Por este motivo, la población de origen marroquí, por medio de la organización cultural Terra Omnium representada por Aomar Mohammedi Dudú, elevó la reivindicación (primero en Melilla) de un estatus jurídico propio que supusiera el reconocimiento de la nacionalidad para todos los nacidos en Ceuta y Melilla. Esta reivindicación de Melilla se encontró con un cerrado frente de rechazo de todos los partidos políticos españoles, desde los más de derechas hasta los socialistas, lo que fue calificado por el escritor Juan Goytisolo como una "sacrosanta unión étnica contra el moro", con lo cual remitió a la persistencia de la antigua imagen del "moro" como enemigo²⁸². Mientras que esta postura no era de extrañar en la ultraderecha y la prensa conservadora hablaba de peligro para la integridad del Estado español, esta posición fue sorprendente en el Gobierno socialista de la ciudad de Melilla. Por ello, un editorial de El País, de tendencia liberal y defensora de los valores constitucionales, le recriminó falta de sensibilidad y recordó las épocas de los Reyes Católicos y de la Casa de Austria con su política de la "limpieza de sangre", que excluía a todos menos a los denominados "cristianos viejos"²⁸³. Únicamente apoyaron las reivindicaciones el Partido Comunista y su sindicato adscrito,

²⁸¹ Sobre esta regularización cf. cap. 2.5.1.

²⁸² "De la OTAN a la ley de extranjería", en: El País, 06/03/1986, pág. 11. En el "mapa mental" español, los moros son los enemigos, tanto de la integridad territorial (invasión mora del siglo VIII) como nacional o religiosa que debe combatirse (1492 - Victoria sobre Granada, 1609 - Expulsión de los moriscos). Esta imagen se mantuvo con las experiencias del siglo XX, como la aplastante derrota de las tropas españolas en el norte de Marruecos en 1921 contra Abd-el Krim (el desastre de Annual), la sangrienta represión del levantamiento de los mineros asturianos por las tropas regulares marroquíes del General Franco en 1934 y su presencia en la Guerra Civil (1936-1939). Tal imagen de los moros, que tiene menos que ver con el racismo activo que con un rechazo general, fue la que se mantuvo en los libros escolares durante la época franquista. Richard Gillespie, *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Basingstoke 2000, pág. 166 sig. Acerca de los acontecimientos militares cf. Bernecker, *Sozialgeschichte Spaniens*, págs. 242, 273. Sobre la enseñanza en las escuelas cf. Rafael Valls, *Ideología franquista y enseñanza de la historia en España 1938-1953*, en: Josep Fontana (Ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona 1986, págs. 230-245.

²⁸³ "Moros y cristianos", en: El País, 17/12/1985, pág. 10. Limpieza de sangre en el sentido de que no debería haber en el árbol genealógico ningún convertido judío o moro, ya que se heredarían sus rasgos "negativos". Esta política racista del siglo XVI (1556 - Estatuto de la limpieza de sangre), originada en las medidas contra los

Comisiones Obreras (CC.OO.), que ya se había pronunciado explícitamente contra la Ley de Extranjería²⁸⁴. La crisis local, que repercutió en el Gobierno en Madrid como responsable de la Ley, se extendió de noviembre de 1985 a la primavera de 1987, y estuvo acompañada de manifestaciones en pro y en contra, así como de conflictos violentos y huelgas generales.

Como resultado no se consiguió un estatus especial, pero el Gobierno respondió en parte a las reivindicaciones. En primer lugar propuso conceder la nacionalidad española a todos aquellos que tuvieran jurídicamente el derecho a ella, y otorgar un permiso de residencia conforme a la Ley de Extranjería a aquellos que tuvieran interés en poseerlo. Además, había que impedir que continuara la entrada de nuevos inmigrantes de Marruecos. Con estas medidas y la adjudicación de recursos financieros, el Gobierno veía, en palabras de su Delegado, abierto el camino para la completa integración social de la comunidad "musulmana"²⁸⁵. No obstante, quienes recibieran permiso de residencia no gozarían de ninguna preferencia para la obtención de la nacionalidad, como la que correspondía a los iberoamericanos y al resto de los pueblos relacionados con España, que en lugar del período previo de residencia de diez años previsto en el Código Civil podían obtener la nacionalidad en un tiempo inferior. Después de rechazar estas propuestas, gracias a la intermediación del Defensor del Pueblo, el Gobierno y los líderes de la población de origen marroquí en Ceuta y Melilla llegaron en febrero de 1986 a un compromiso que contemplaba la creación de una comisión que deliberara sobre los criterios bajo los cuales se podría obtener la nacionalidad española, como por ejemplo la acreditación de la residencia en los enclaves o el denominado "arraigo". El Ministerio se comprometió a tramitar rápidamente las solicitudes, tal como fueran presentándose. Además volvió a subrayar el interés del Estado por la integración social de la población "musulmana". A cambio, los negociadores "musulmanes" aceptaron la validez de la Ley de Extranjería²⁸⁶. El Gobierno en Madrid hizo realidad esta decisión en los meses siguientes, aun cuando los líderes de la parte contraria volvieron a distanciarse del acuerdo y se quejaron de que no iban a cumplirse las condiciones. De este modo, el rechazo a la Ley se prolongó hasta la primavera de 1987²⁸⁷. En base

Conversos desde el siglo XV, tuvo su repercusión en la comprobación de la nobleza, en las instancias para el servicio estatal o en los comprobantes de la capacidad matrimonial hasta avanzado el siglo XIX. Cf. León Poliakov, *Geschichte des Antisemitismus*, Vol. 4 - Die Marranen im Schatten der Inquisition, Worms 1981. - Sobre la prensa en el conflicto con Ceuta y Melilla véase Colectivo Ióé, *Los inmigrantes*, págs. 234-248.

²⁸⁴ "Los defensores de la ley de Extranjería tachados de racistas", en: *El País*, 01/12/1985, pág. 18. "Marruecos mantiene una moratoria", en: *El País*, 08/12/1985, Suplemento Domingo, pág. 5.

²⁸⁵ "El Gobierno tiene un plan reservado para conceder la nacionalidad española a un mayor número de musulmanes", en: *El País*, 01/12/1985, pág. 18.

²⁸⁶ "Interior llega a un acuerdo con los líderes de los musulmanes de Ceuta y Melilla sobre la ley de extranjería", en: *El País*, 11/02/1986, pág. 13. La respectiva Orden en BOE de 14/02/1986. El Colectivo Ióé, *Los inmigrantes*, pág. 231 sig., calificó el compromiso, que contenía la aceptación general de la Ley de Extranjería, como falta de solidaridad con el resto de extranjeros en España.

²⁸⁷ La resistencia en Melilla se desplomó en primavera de 1987 cuando el líder del movimiento, Aomar Mohammedi Dudú, se exilió a Nador o Rabat, posiblemente debido a irregularidades financieras y preferencias por su parte. Después el movimiento quedó dividido. Cf. "Melilla, tres años después", en: *El País*, 22/11/1988, pág. 22.

al acuerdo, en los años 1986 a 1990 se registraron en ambas ciudades un total de casi 13.000 nacionalizaciones, cinco veces más que en los quince años anteriores ²⁸⁸. Además, el Gobierno reaccionó a las circunstancias incluyendo a los nacidos en ambas ciudades y a los arraigados en la lista de preferencia para la concesión de permisos de residencia del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de mayo 1986 ²⁸⁹.

Este caso es un ejemplo de que la Ley de Extranjería no se adaptaba a la situación y de que, por falta de conocimiento sobre la situación de la población extranjera, no estaba suficientemente consolidada. Pero esto no significa que por parte española no se hubiera planeado o no se hubiera considerado el efecto de la "ilegalización" de partes de la población de origen marroquí. Es impensable creer que Ceuta y Melilla no se habrían tenido en cuenta en los debates sobre la Ley sólo porque no estaban incluidas en ella ni se habían mencionado en los debates parlamentarios. Al fin y al cabo, sí se había incluido en el proceso de debate a los sefardíes, que desempeñaban un papel importante en el comercio de ambos enclaves, lo cual podría haber sido un motivo ²⁹⁰. Parece mucho más probable que el Gobierno no hubiera contado con estas consecuencias ni con semejante resistencia por parte de la población "musulmana". No existía un instrumental específico para solucionar tamaña crisis, de modo que hubo que tomar medidas complementarias adaptadas a las necesidades. Sin embargo, con las masivas nacionalizaciones se tomó un camino que de todos modos se había previsto en la Ley de Extranjería y luego más claramente en el Reglamento de ejecución, por lo menos para personas de las regiones relacionadas históricamente con España ²⁹¹. Las condiciones prescritas por la Ley para la obtención de un permiso de residencia especial válido por 10 años (una residencia legal de más de dos años y el arraigo) eran similares a las previstas por el art. 22 Cc para solicitar la nacionalidad española; sin embargo, los habitantes de origen marroquí de Ceuta y Melilla o del antiguo protectorado no podían beneficiarse de esta opción ²⁹². Con la concesión de la nacionalidad "fuera de turno" la Administración podía intentar integrar en la medida de lo posible a la población de origen marroquí de ambas ciudades en el Estado español ²⁹³. Esto era

²⁸⁸ López García, *Implantación*, pág. 59.

²⁸⁹ RD 1.119/1986, arts. 38,1b y 39,3c.

²⁹⁰ Cf. Losada, *La ley de extranjería*, pág. 6. También como gesto por la apertura de relaciones diplomáticas con Israel, Lisboa, *Retorno a Sefarad*, págs. 340-345. Sin embargo, había cierta tradición con decretos de 1924 y 1948 que permitieron a sefardíes de Grecia y Egipto hacerse españoles. Cf. Danielle Rozenberg, *El "Regreso" de los judíos a España. Una minoría en el proceso democrático*, en: *Política y Sociedad* 12 (1993), págs. 89-95, aquí págs. 90, 93.

²⁹¹ RD 1.119/1986, art. 21,1c.

²⁹² Sobre las semejanzas cf. Estrada Carrillo, *Comentarios*, pág. 165 sig., que en su comentario sobre la Ley de Extranjería y el Reglamento de ejecución menciona que el precepto referente a los habitantes del antiguo protectorado no tuvo ninguna relevancia.

²⁹³ Ferrer Peña, *Los derechos*, pág. 255, limita la posibilidad de integración porque "se sabe" que el valor de la nacionalidad para los "musulmanes" sólo es relativo y que valoran más su lealtad religiosa. Pero reconoce que sería evitar la realidad si se rechazara toda solución que pudiera significar una integración en el Estado. De otro modo los problemas seguirían degenerando.

recomendable debido a la situación de la política exterior, pues la oposición nacionalista en Marruecos había aprovechado los disturbios para movilizarse²⁹⁴. Si originariamente había criticado la postura discriminatoria del Gobierno español, también condenó ahora la nueva política por considerar que sólo pretendía fortalecer el carácter español, la “españolidad” de ambas ciudades. Y esto se oponía, naturalmente, a la reivindicación siempre presente de la devolución. Tal fue la crítica que Marruecos incluso exigió que se detuvieran las concesiones de la nacionalidad española²⁹⁵. Algo que el Gobierno español no podía ignorar, pues aunque oficialmente el Gobierno marroquí no se pronunció acerca de estos acontecimientos, detrás de esta exigencia se ocultaba una amenaza.

2.5 El “período transitorio” hacia la formulación de un programa para la política de inmigración

Desde un principio, la Ley de Extranjería de 1985 y su implementación provocaron críticas que no se limitaron a los sucesos de Ceuta y Melilla, sino que pudieron percibirse en toda la península. Las primeras críticas no fueron muy numerosas, se manifestaron en las interpelaciones parlamentarias, en la publicación de algunos artículos²⁹⁶ o en breves reportajes aparecidos en los medios de comunicación²⁹⁷. El interés por el tema comenzó a extenderse por el país con el aumento gradual de inmigrantes que llegaban a España y como consecuencia de la profunda atención que había empezado a despertar el tema en el plano europeo. Esta fase, que el Director General de Migraciones durante el Gobierno socialista hasta 1996, Aragón Bombín, definiría más tarde como “período transitorio”²⁹⁸, culminó en 1990 con la elaboración de unos postulados del Gobierno sobre las “líneas básicas de la política española de extranjería”²⁹⁹, con las cuales presentaba por primera vez una concretización de sus ideas sobre política de inmigración. La consiguiente proposición

²⁹⁴ El País, 08/12/1985, Suplemento Domingo, pág. 5 (“Marruecos mantiene una moratoria”) y 12/11/1986, pág. 20 (“La visita del líder musulmán a Rabat marcó el inicio de la nueva línea de su colectivo melillense”) ó 04/02/1987, pág. 13 (“Duros ataques de la Prensa de oposición marroquí a los cristianos de Melilla”).

²⁹⁵ López García, Implantación, pág. 60 sig.

²⁹⁶ Losada, La ley de extranjería. Delegación Diocesana de Inmigrantes (Ed.), El inmigrante extranjero entre nosotros, Madrid 1987. Íd. (Ed.), Guía del inmigrante, Madrid 1987. Borrás Rodríguez, Los derechos del hombre inmigrante. Se trataba en su totalidad de publicaciones de organizaciones de la Iglesia católica, al igual que el primer amplio informe sobre los extranjeros del Colectivo loé, publicado en una serie de Cáritas. Colectivo loé, Los inmigrantes.

²⁹⁷ “El Defensor del Pueblo investiga irregularidades en la aplicación de la Ley de Extranjería”, en: El País, 13/12/1986, pág. 21. “El extranjero” en: El País, 11/05/1988, pág. 12.

²⁹⁸ Aragón Bombín, Diez años, pág. 53. Aragón Bombín fue Director General del IEE y más tarde de su institución sucesora, la Dirección General de Migraciones (DGM).

²⁹⁹ El informe se publicó como Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería. Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 11 (1991), págs. 263-273.

no de Ley aprobada por el Parlamento el 9 de abril de 1991³⁰⁰ comprendía una lista de once puntos que iban a definir la orientación de la política de inmigración española en los años siguientes.

A continuación van a analizarse los motivos de la crítica que surgió en el interior del país, así como los esfuerzos y los resultados de la política de inmigración en el plano europeo, a fin de identificar qué motivó al Gobierno a comenzar a definir a España como país de inmigración y a ocuparse de la formulación de principios fundamentales y de objetivos para una política adecuada.

2.5.1. Críticas a la implementación de la Ley de Extranjería: demanda de reformas

Un motivo esencial de las críticas de la Ley de Extranjería que se extendieron a finales de los ochenta fue el fracaso de la regularización de 1985/86. En los debates parlamentarios sobre la Ley de Extranjería de 1985 ya se había pronosticado que la ejecución de esta acción en la forma prevista podría acarrear problemas, pero el PSOE había desechado todas las objeciones escudándose en su mayoría absoluta. El partido Alianza Popular había advertido desde la oposición en la Comisión del Congreso que el período de dos meses de duración previsto para la regularización era demasiado breve y que debía prolongarse, por ejemplo a tres meses. Asimismo la acción no debía ejecutarse hasta después de la entrada en vigor del Reglamento de ejecución de la Ley, a fin de que estuvieran claramente regulados los intereses de la seguridad jurídica, definidos los documentos que debían presentar los solicitantes y el modo en que debía llevarse a cabo la tramitación de los expedientes. Sin embargo, el grupo parlamentario del Gobierno, remitiendo a los “problemas gravísimos” y a supuestas reivindicaciones “de la sociedad”, insistió en llevar a cabo la regularización inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley. Las disposiciones ya existentes podrían determinar la regulación del procedimiento y los requisitos, siempre que estas disposiciones no fueran contrarias a la Ley. El PSOE ignoró la objeción de que era precisamente la falta de claridad de las diferentes normativas anteriores la que sobre todo había motivado la nueva Ley³⁰¹. Y así se estaba preparando el fracaso, pues el Gobierno se había dejado llevar por un error al creer que iba a ser posible ejecutar todo el procedimiento sin prescripciones detalladas y sin suficiente preparación por parte de la administración competente. La duración prescrita tuvo que prorrogarse varias veces mediante circulares internas, pues hasta la fecha prevista al principio para la conclusión del procedimiento de regularización a finales de septiembre de 1985 sólo se habían registrado unas 8.000 personas. A ninguno de los responsables pareció habersele

³⁰⁰ BOCG, IV Legislatura, Serie D, nº 165, de 22/03/1991.

³⁰¹ DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 292, de 10/04/1985, pág. 9084 sig., Diputados Montesdeoca Sánchez (AP) y Mir Mayol (PSOE); DSC, II Legislatura, Pleno, nº 200, de 23/04/1985, pág. 9200, Diputado Montesdeoca Sánchez (AP), pág. 9209 sig., Diputado Mir Mayol (PSOE). El Senado amplió posteriormente el plazo a tres meses, BOCG, II Legislatura, Serie A, nº 132, de 08/06/1985, págs. 1938/57.

ocurrido que la época de vacaciones de julio y agosto era totalmente inoportuna para una medida de tal envergadura. De este modo la acción se prorrogó finalmente hasta el 31 de marzo de 1986. Las autoridades competentes seguían trabajando y resolviendo con tal lentitud que en abril de 1986 se habían dictado poco más de 8.000 resoluciones, lo que en el mismo mes indujo a los Ministerios de Trabajo y del Interior a reconocer públicamente en un documento conjunto el fracaso de la campaña³⁰².

Los procedimientos de tramitación de los expedientes transcurrieron en parte con tanta lentitud que las resoluciones positivas se entregaban poco antes de que finalizara el plazo de vigencia. La cifra total de los expedientes tramitados ascendió a algo más de 38.000, de los cuales unos 23.000 se resolvieron positivamente³⁰³. En vista de las apreciaciones que situaban la cifra de extranjeros irregulares entre 300.000 y 400.000³⁰⁴ el resultado no fue satisfactorio. El motivo de la escasa presentación de solicitudes fue, además de la falta de información en la opinión pública y de la total confusión de las instrucciones sobre qué documentos debía aportar el solicitante, también el hecho de que los responsables políticos anunciaran en los medios de comunicación, paralelamente a la regularización, la aplicación estricta de la Ley³⁰⁵, lo que confirmaron diversas redadas y detenciones en el curso de las cuales no se respetaron los derechos de permanencia en caso de expulsión a los que el solicitante podía acogerse en el marco del procedimiento de regularización³⁰⁶. Estos acontecimientos no vinieron a aumentar precisamente la confianza en el proceder de las autoridades. Y mayor fue el fracaso si se tiene en

³⁰² Colectivo loé, *Los inmigrantes*, pág. 97.

³⁰³ Las cifras publicadas no son muy claras. En primer lugar el Ministerio de Trabajo habló de 43.815 solicitudes con más de 23.000 resoluciones positivas. Según el informe elaborado por Izquierdo Escribano en 1990 para la OCDE sobre la regularización (véase Izquierdo Escribano, *La inmigración en España*, págs. 137-225, aquí pág. 182 sig.), el Ministerio corrigió en 1989 las cifras dejándolas en 38.181 solicitudes con 34.832 resoluciones positivas pero que comprendían permisos de residencia de corta duración. Izquierdo explica que esta diferencia en las cifras puede deberse a solicitudes que se retiraron y a la deficiente centralización de las autoridades en la captación de datos, de modo que la cifra corregida refleja los expedientes tramitados. El Director General del IEE, Aragón Bombín, mencionó en junio de 1990 únicamente las 23.000 resoluciones positivas con permisos de residencia permanentes. Raimundo Aragón Bombín, *Inmigración extranjera durante los años 80 y política durante la década de los 90*, en: Itinera. *Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990*, Barcelona 1991, págs. 98-106 y 111-114, aquí pág. 113. En el informe sobre inmigración y asilo de 1998 se recogen 23.000 solicitudes aceptadas, aunque la cifra de solicitudes vuelve a ascender a 43.815. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la inmigración y el asilo en España*, Madrid 1998, pág. 31. El último estudio del año 2000 sobre las regularizaciones en España sitúa de pronto en 38.181 la cifra de personas regularizadas. Cristina J. Gortázar, *The Regulation of Illegal Immigrants in Spain*, en: Philippe de Bruycker (Ed.), *Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union*, Brussels 2000, págs. 291-342, aquí pág. 301.

³⁰⁴ Una primera apreciación del Colectivo loé de 1986 recogía 366.000, para corregir en 1990 la cifra hasta 294.000. Colectivo loé, *Los inmigrantes*, pág. 324 sig. Prada, España, pág. 212.

³⁰⁵ "Los extranjeros podrán ser expulsados por resolución meramente administrativa", en: *El País*, 24/07/1985, pág. 14. "El Gobierno, dispuesto a aplicar la nueva ley de extranjería a los presuntos delincuentes", en: *El País*, 09/09/1985, pág. 14.

³⁰⁶ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2115 sig., Diputado Sartorius Álvarez (IU-IC). Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la inmigración y el asilo*, pág. 31.

cuenta que es probable que muchos solicitantes hubieran aprovechado la regularización para prolongar sus permisos de residencia temporales, lo que significaba que de alguna manera ya estaban registrados y no pertenecían de ningún modo al grupo de irregulares³⁰⁷.

La iniciativa que recogió este tema, junto con otros puntos de crítica, salió de los partidos de la coalición Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya (IU-IC)³⁰⁸, un compromiso que no era casual. Partiendo del interés que había asumido desde los años setenta por los asuntos de los emigrantes españoles en el extranjero, Izquierda Unida había sido la primera formación política en España que presentó para las elecciones autonómicas y europeas de 1989/90 un documento de posicionamiento sobre inmigración³⁰⁹. Con su iniciativa reaccionaba a una presión que iba creciendo lentamente y que tenía su origen sobre todo en diversas ONGs que trataban con inmigrantes. Entre ellas se hallaba el sindicato de orientación comunista, Comisiones Obreras (CC.OO.), que en 1986 había comenzado a fundar los Centros de Información para Trabajadores Extranjeros (CITE)³¹⁰. En 1989, varias de estas organizaciones habían firmado conjuntamente con CC.OO. y el PCE un documento en el que advertían sobre las malas condiciones de los inmigrantes y exhortaban a actuar a los políticos³¹¹. En mayo de 1990 se convocaron en Madrid y en otras ciudades manifestaciones masivas en las que se reivindicaba la corrección de las deficiencias de la Ley de 1985 y la regularización de los inmigrantes irregulares³¹².

IU-IC eligió como forma de reivindicación una interpelación parlamentaria urgente relativa a la política de inmigración del Gobierno en la cual, además del fracaso de la regularización, denunciaba otras deficiencias de la Ley, el incumplimiento de derechos fundamentales, la falta de adaptación de la ley a las necesidades. Así, IU-IC preguntó al Gobierno por las medidas a las que pensaba recurrir para regularizar la situación de los extranjeros en España. La mera interpelación ya contenía una crítica, pues conforme a los propósitos de 1985 una vez ejecutada la medida ya no iba a ser necesaria otra regularización. Al respecto, el portavoz de IU-IC recriminó terminantemente al Gobierno que la Ley, su Reglamento de ejecución y la regu-

³⁰⁷ Colectivo Ióé, *Los inmigrantes*, pág. 324 sig.

³⁰⁸ Izquierda Unida era una plataforma política que, junto a los comunistas, reunía a diversos grupos ecológicos y pacifistas. Se había constituido en el contexto del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN en marzo de 1986, a fin de movilizar para el "no". A pesar de la derrota en el referéndum permaneció como fuerza política. Iniciativa per Catalunya era su correspondiente en Cataluña, aunque aquí el Partido Comunista catalán se refundió en 1990, al contrario que el PCE, en un partido socialista. En ocasiones, ambas formaciones trabajaron conjuntamente en el Congreso. Heywood, *The Government and Politics*, págs. 198-203, 208 sig.

³⁰⁹ Celaya, *La inmigración en el discurso*, aquí pág. 232.

³¹⁰ Desde el IV Congreso en 1987, CC.OO. defendía la equiparación de los trabajadores extranjeros con los españoles. En 1988 se había constituido una Comisión de Inmigración. Soriano/Galán, *Inmigración y sindicalismo*, págs. 119-124.

³¹¹ Casey, *Las políticas de inmigración*, pág. 326. "10 organizaciones presentan un documento contra la marginación de los inmigrantes", en: *El País*, 30/03/1989, pág. 16.

³¹² Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la inmigración y el asilo*, pág. 33.

larización habían sido un fracaso, para lo cual alegaba la baja cifra de solicitudes presentadas en relación con las cifras aproximadas de irregulares³¹³. Las causas, es decir, la falta de información a los extranjeros, la falta de confianza hacia las autoridades debido al carácter policial de la regularización, la falta de infraestructura de los organismos administrativos y la falta de preparación, que en parte no aclaraba bajo qué condiciones era posible la regularización de la residencia, así como la extrema lentitud en la tramitación de los expedientes, sirvieron para demostrar la mala implementación de la Ley en su totalidad³¹⁴.

Si bien el Ministro del Interior, José Luís Corcuera, reconocía que “posiblemente” la regularización no hubiera sido un éxito, lo que su Ministerio ya había admitido en 1986, no quiso criticar a las autoridades en el asunto de la información y de la preparación y buscó de forma difusa la responsabilidad en las razones de la “condición humana”, refiriéndose a los temores, desde su punto de vista infundados, de los extranjeros con respecto a las autoridades. Incluso casi como disculpa señaló que también los procesos de regularización habrían fracasado en otros países por este motivo³¹⁵.

Sin embargo, la crítica sobre la deficiencia en la implementación de la Ley no se limitó a la regularización, sino que contenía también la recriminación de que se estaría dificultando el ejercicio de los derechos fundamentales garantizados a los extranjeros, la cual compartían también diputados de otros grupos parlamentarios de la oposición³¹⁶. En este aspecto, IU podía apoyarse en los informes anuales del Defensor del Pueblo, que mostraban una tendencia uniforme en el constante aumento de las denuncias de personas privadas y de organizaciones³¹⁷ sobre la vulneración de derechos fundamentales por la incorrecta aplicación de la Ley. El aumento de las denuncias estaba motivado por varios factores, como el incremento de la inmigración, la intensificación de la intervención policial y una mayor predisposición, por ejemplo por parte de organizaciones comprometidas con los inmigrantes, a implicar directamente al Defensor del Pueblo en caso de detectarse infracciones. En 1986, y debido a diversas quejas, el Defensor del Pueblo había encargado una investigación sobre la implementación de las prescripciones legales in situ³¹⁸, llegando a la conclusión ya contenida en la crítica de la regulariza-

³¹³ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2111 sig. Diputado Sartorius Álvarez (IU-IC).

³¹⁴ *Ibid.*, pág. 2112.

³¹⁵ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2114 sig., Ministro del Interior Corcuera (PSOE). Había habido regularizaciones en 1973 y 1981/82 en Francia, en 1974 en Bélgica, en 1975 en los Países Bajos, en 1986/87 e Italia, así como en 1987/88 en EE.UU. Véanse datos sobre las regularizaciones en la Comunidad Europea en Joanna Apap/Philippe de Bruycker/Catherine Schmitter, *Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study*, en: *European Journal of Migration and Law* 2 (2000), págs. 263-308, aquí págs. 282-284.

³¹⁶ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2118., Diputado Revilla Rodríguez (CDS).

³¹⁷ P.ej. a través del UNHCR/ACNUR en España, Amnistía Internacional, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) o la Delegación Diocesana de Inmigración.

³¹⁸ La investigación tuvo lugar en Barcelona, Alicante, Valencia, Sevilla, Málaga, Madrid, Orense y Pontevedra. Defensor del Pueblo, Informe a las Cortes Generales 1987, Madrid 1988, pág. 87.

ción³¹⁹ de que no existía una interpretación uniforme de la Ley y de que las autoridades competentes disponían de un número insuficiente de funcionarios para tramitar las solicitudes, lo que ocasionaba los retrasos que también contenían las quejas. Asimismo, la formación del personal era insuficiente y los ciudadanos extranjeros no recibían suficiente atención. Pero se evaluaron como sumamente graves los fallos en la gestión de las expulsiones y los internamientos, pues éstos solían incumplir las disposiciones que determinaban que no debían tener un carácter penitenciario. En contra de lo prescrito, los detenidos no eran presentados inmediatamente ante el Juez de Instrucción, y en parte se les trataba como delincuentes y no como personas que únicamente habían cometido una infracción contra los preceptos administrativos. Además se dictaba con carácter demasiado general el plazo máximo de privación de libertad de 40 días³²⁰. A pesar de que el Defensor del Pueblo presentó una serie de propuestas concretas para evitar estas situaciones³²¹, estos temas siguieron siendo objeto de denuncias³²².

Pero el portavoz de IU-IC no se limitó a criticar el fracaso puntual de la Administración, sino que la acusó también de vulnerar sistemáticamente los derechos fundamentales de los extranjeros³²³ apoyándose en supuestas declaraciones de la Comisión de las Comunidades Europeas y de la Conferencia Episcopal Española anteriores al debate³²⁴. En su respuesta, el Ministro del Interior Corcuera no admitió estos argumentos y remitió a la exposición de motivos de 1985, según la cual la Ley garantizaba amplios derechos a los extranjeros residentes legales en España y prácticamente los equiparaba con los ciudadanos españoles³²⁵, subrayando en particular el término "legal". Debido a que a través de la Ley también se pretendía combatir la ilegalidad de extranjeros y a que sus argumentos relacionaban explícitamente la protección de los derechos fundamentales con los extranjeros legales, el Ministro dejaba implícito que los ilegales no iban a estar incluidos en esta protección de los derechos fundamentales. Por querer con ello relativizar las infracciones que se habían documentado contra detenidos, internados o expulsados, el Ministro presentó una explicación muy dudosa desde el punto de vista del Estado

³¹⁹ Íd., Informe a las Cortes Generales 1985, Madrid 1986, pág. 73.

³²⁰ Íd., Informe a las Cortes Generales 1986, Madrid 1987, pág. 78.

³²¹ Íd., Informe a las Cortes Generales 1987, págs. 87-91.

³²² Íd., Informe anual 1988 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1989, págs. 88-91. Íd., Informe anual 1989 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1990, págs. 73-79.

³²³ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2112, Diputado Sartorius Álvarez (IU-IC).

³²⁴ "Un informe de la Comisión europea reprocha a España su trato discriminatorio a los inmigrados", en: El País, 26/05/1990, pág. 18. El artículo se refiere al informe elaborado en 1989 por el Instituto ISOPLAN por encargo de la Comisión en Saarbrücken. Studie Manfred Werth (Coord.), Die Einwanderung aus Drittstaaten in die südlichen Mitgliedsländer der EG. Eine vergleichende Zusammenfassung der Situation in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal, (Soziales Europa, Suplemento 1/91), Luxemburg 1991. Así pues, no eran declaraciones de la propia Comisión. El informe definía la Ley de Extranjería como una "restrictiva obra de capítulos" difícil de cumplir por los extranjeros (pág. 90). Responsable de la elaboración del informe español fue Carlos Pereda, de Colectivo loé, que en su estudio de 1987 ya había criticado la política del Gobierno. Sobre la Conferencia Episcopal, que consideraba la Ley inconstitucional: "La Conferencia Episcopal considera inconstitucional la ley de extranjería", en: El País, 06/06/1990, pág. 21.

³²⁵ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2114, Ministro del Interior Corcuera (PSOE).

de Derecho, aunque volvería a emplearla más adelante en otros debates con el pretexto de la defensa de los intereses de la seguridad.

Además de las deficiencias en la implementación de la Ley y de la vulneración de los derechos fundamentales, el portavoz de IU-IC llevó sus críticas a un nivel superior y dirigió sus ataques a la "política de inmigración" española por ser totalmente inadecuada para la situación social de los inmigrantes. En lugar de la equiparación jurídica en la que se suponía que se estaba trabajando, según él los derechos sociales o políticos brillaban por su ausencia. No había igualdad en los ámbitos laboral, de acceso a la vivienda, a educación y a la formación continua, y además la reagrupación familiar exigía superar numerosos obstáculos. Como la Ley de Extranjería no contemplaba todos estos aspectos, ya que en España no existía una política de extranjería, destacó la urgencia de una Ley de Inmigración que cumpliera también con las obligaciones de España con otros países y regiones como América Latina, Filipinas, Marruecos o Guinea Ecuatorial³²⁶. Ya se ha mencionado que la Ley de Extranjería no representaba aún una política de inmigración (cf. cap. 2.4.2.), lo mismo que la preferencia muy restringida de los países relacionados históricamente con España. La discrepancia entre la acentuación de esta preferencia en el preámbulo de la Ley y la realidad quedó manifiesta en 1989 y encontró también su eco en los medios de comunicación cuando el Gobierno, para protegerse contra la inmigración irregular, dispuso mediante una orden ministerial que los extranjeros que llegaran a España procedentes de países "estadísticamente sensibles a la emigración ilegal en España" y que hasta ahora no hubieran tenido necesidad de visado (países de América Latina y del Magreb), debían acreditar un billete de regreso, así como una cantidad mínima de dinero³²⁷. Si los extranjeros no podían acreditar estos requisitos al llegar al país, se les repatriaba desde la frontera o el aeropuerto, lo que ocurrió sobre todo con ciudadanos de la República Dominicana y de Bolivia. Esta medida provocó la agitada protesta de los Estados latinoamericanos, que remitían a las relaciones históricas especiales con la "madre patria" y a la acogida que habían recibido muchos emigrantes españoles al otro lado del Atlántico. Asimismo constataban que esa orden ministerial era una contradicción en vista de los preparativos para la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América. Los Ministros de Asuntos Exteriores latinoamericanos declararon que podían comprender los objetivos subyacentes a la medida, como la lucha contra la inmigración ilegal y el contrabando de drogas, pero también manifestaron sus dudas sobre la eficiencia de esta medida, pues el contrabando de drogas no iba a verse afectado precisamente por unas prescripciones de tipo económico. El resultado de la intensa presión fue el anuncio por parte del Gobierno a finales de mayo de 1989 de la exención de los latinoamericanos respecto a los requisitos económicos para entrar en el país³²⁸. Pero así sólo se reestablecían las

³²⁶ *Ibíd.*, pág. 2112 sig., 2116, Diputado Sartorius Álvarez (IU-IC).

³²⁷ Orden de 22/02/1989 (BOE de 06/03/1989). Cita del art. 4.1.

³²⁸ Cf. la información en *El País*: "Interior restringe la entrada en España a los extranjeros que no acrediten recursos económicos" (07/03/1989, pág. 15); "Exteriores anuncia que se suavizarán los requisitos a los latinoamericanos para entrar en España" (16/04/1989, pág. 13); "Satisfacción latinoamericana por al reforma

disposiciones anteriores, de modo que seguía sin poder hablarse de una preferencia general por los ciudadanos de esos Estados, aunque el Ministro volviera a subrayar en el debate precisamente esta preferencia³²⁹.

Corcuera rechazó completamente la demanda de modificar la Ley existente para conseguir una auténtica Ley de Inmigración, y remitió a la unanimidad de la aprobación que había recibido la – según su opinión – progresista Ley en 1985. Su argumento era que algo que se había considerado correcto cinco años atrás en relación con los derechos de los extranjeros legales y la lucha contra la ilegalidad también seguía vigente ahora. Sin embargo, no pudo ignorar el hecho de que la cifra de los (supuestos) 300.000 extranjeros regulares no había descendido desde la aprobación de la Ley, por lo que admitió cierta necesidad de actuación. Por ello se estaban celebrando reuniones entre los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y de Trabajo, así como diversas organizaciones. Pero lo que descartó por imposible era que fuera a tener lugar algún tipo de flexibilización o de eliminación en el ámbito del control y del tratamiento de los irregulares³³⁰.

De los partidos conservadores de la oposición, el Partido Popular (PP)³³¹ se adhirió a la valoración de que la Ley había sido un fracaso, pero no compartía las reivindicaciones de IU-IC, y prefirió esperar las propuestas del Gobierno³³², sin que reconociera una posición propia en política de inmigración. El portavoz del partido centrista CDS compartía el parecer de que España no tenía una política de inmigración, pero se abstuvo de emitir juicio alguno. Únicamente elogió el debate como un acto necesario de reflexión que no se había realizado antes. En el desarrollo de la correspondiente política había que intentar aprovechar los aspectos positivos de la inmigración y, con independencia de que fuera esta Ley u otra, procurar respetar las garantías jurídicas³³³. En cambio, el representante del partido catalán CiU insis-

de los requisitos de entrada en España”, (07/04/1989, pág. 17); “Yáñez pide la mediación de González para suavizar las restricciones a latinoamericanos”, (20/04/1989, pág. 16); “Los embajadores latinoamericanos expondrán sus quejas a Ordóñez”, (21/04/1989, pág. 19); “El Gobierno excluye a los latinoamericanos del requisito de demostrar recursos económicos para entrar en España”, (25/05/1989, pág. 15).

³²⁹ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2114, Ministro del Interior Corcuera (PSOE).

³³⁰ *Ibid.*, págs. 2115, 2117.

³³¹ El Partido Popular (PP), como sucesor de Alianza Popular (AP), representaba al régimen anterior a través del antiguo Ministro de Franco, Fraga, e intentaba mediante nuevas configuraciones alcanzar mayor aceptación. Más adelante pudo atraer a las capas electorales conservadoras de la desaparecida UCD, sin conseguir los éxitos políticos deseados. Como reflejo de un desplazamiento hacia el centro a un partido democratacristiano se transformó en 1988 en el Partido Popular, cuya presidencia pasó en abril de 1990 de Fraga Iribarne a José María Aznar. Heywood, *The Government and Politics*, págs. 203-206.

³³² DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2119 sig., Diputado Cañellas Fons (PP).

³³³ *Ibid.*, pág. 2117 sig., Diputado Revilla Rodríguez (CDS). El Centro Democrático y Social fue fundado en 1982 por el antiguo Presidente Suárez como partido liberal reformista de centro. Pudo establecerse en la III y IV Legislaturas como tercer poder político, pero fracasó frente al PP en su intento de movilizar al centro para el partido. Tras la abrupta dimisión de Suárez debido a los malos resultados electorales en mayo de 1991, el partido se desmoronó y en 1993 perdió todos los escaños en el Congreso. Heywood, *The Government and Politics*, pág. 209.

tió en la necesidad de una clara terminología y en la delimitación de los conceptos de inmigración legal e ilegal, así como de asilo, subrayando asimismo las implicaciones europeas³³⁴.

Como consecuencia de este debate, IU-IC sometió a votación inmediatamente después una moción a la enmienda para instar al Gobierno a lo siguiente: 1) arbitrar las medidas necesarias para regularizar a los extranjeros que se encontraban en España en situación de residencia irregular; 2) garantizar el derecho inalienable a la reagrupación familiar; 3) preparar una nueva Ley de inmigración que regulara sobre todo la igualdad de derechos sociales y la prioridad de los descendientes de ciudadanos españoles y de los ciudadanos de la Comunidad Hispánica, así como establecer los correspondientes órganos participativos y de consulta; 4) procurar una interpretación no restrictiva de la Convención de Ginebra para refugiados y del Protocolo de Nueva York y, 5) teniendo en cuenta la necesidad de definir una política de inmigración común a nivel europeo, el reconocimiento de estas medidas por parte de todos y cada uno de los Estados miembros³³⁵. La moción sólo fue apoyada por los centristas, que veían en ella una aportación constructiva dirigida a satisfacer lo necesario y que ofrecía la posibilidad de volver a adecuar la Ley existente a las circunstancias reales³³⁶. No obstante, fueron los únicos en mostrar su apoyo. El grupo parlamentario mayoritario del PSOE presentó una enmienda que únicamente instaba al Gobierno a presentar un informe sobre la situación en España de 1) los extranjeros que no accedieron al proceso de regularización de 1985/86, 2) los extranjeros que pasaron a una situación de irregularidad en una fecha posterior a la promulgación de la Ley y 3) los refugiados y solicitantes de asilo. Y, finalmente, el Gobierno debía 4) comunicar qué nuevas medidas tenía intención de tomar en el marco del proceso de unificación de Europa relativas a la entrada y permanencia³³⁷. En el debate sobre estas propuestas, el portavoz del PSOE subrayó la necesidad de analizar la situación en primer lugar, antes de tomar medida alguna. Por otra parte, para aspectos como la adecuación jurídica, la Ley de Extranjería sería totalmente suficiente³³⁸. A la propuesta del PSOE se adhirieron CiU y PP, que rechazaban la moción de IU porque en su opinión no iba a ayudar a simplificar los problemas existentes, que había que buscar en la Administración. Asimismo, la moción estaría mezclando los diferentes conceptos de legalidad, ilegalidad y asilo de un modo inaceptable³³⁹. Después de que el PSOE se mostrara dispuesto a concretar una fecha de entrega de los documentos solicitados al Gobierno (hasta final de año), también IU-IC aceptó la enmienda, aunque seguía opinando que la ejecución de sus propuestas igualmente hubiera implicado un análisis previo de la situación.

³³⁴ *Ibíd.*, pág. 2118 sig., Diputado Roca i Junyent (CiU).

³³⁵ BOCG, IV Legislatura, Serie D, nº 80, de 29/06/1990, pág. 8 sig.

³³⁶ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 46, de 26/06/1990, pág. 2262 sig., Diputado Revilla Rodríguez (CDS).

³³⁷ BOCG, IV Legislatura, Serie D, nº 80, de 29/06/1990, pág. 9.

³³⁸ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 46, de 26/06/1990, pág. 2261 sig., Diputado Lloret Llorens (PSOE).

³³⁹ *Ibíd.*, págs. 2263-2265, Diputados Roca i Junyent (CiU) y Cañellas Fons (PP).

2.5.2. El marco comunitario: política de inmigración europea hasta principios de los noventa

En esta época, la referencia a “Europa” en los debates sobre la Ley de Extranjería tenía una importancia mucho mayor que cinco años antes. Los portavoces del PSOE, CiU y PP subrayaron en varias ocasiones que sólo podrían encontrarse nuevas normas para la política de extranjería y de inmigración española en el marco de la Comunidad Europea, y remitían a los debates que estaban teniendo lugar en relación con la construcción del mercado interior en 1993, así como al Convenio de Dublín sobre asilo, que precisamente se firmó en esa época. Por este motivo abogaban por una posición de espera, a fin de ver qué resultados se iban a acordar a nivel europeo. En este sentido rechazaron las reivindicaciones de la proposición no de ley de IU, que defendía que había que convencer a posteriori a los socios europeos de las reformas españolas, considerando que había que actuar en el sentido opuesto. Sin embargo, al opinar que toda política de inmigración era una política comunitaria para el mercado común y que por ello España no podría decidir algo distinto de lo que decidiera la Comunidad, el Diputado Roca i Junyent (CiU)³⁴⁰ se adelantó sustancialmente a su tiempo, pues en ese momento todavía no podía hablarse de que la Comunidad gozara de tan amplias competencias.

Como primer paso hacia una de estas competencias, la Comisión Europea había promulgado en verano de 1985 una directiva sobre el procedimiento de notificación previa y de concertación sobre las políticas migratorias³⁴¹ que, sin embargo, fue denunciada frente al Tribunal de Justicia Europeo por Alemania, Francia, Países Bajos, Dinamarca y Gran Bretaña, que veían en ella una inaceptable intromisión en sus respectivas políticas nacionales³⁴². El Tribunal dio la razón a los Estados denunciadores en su sentencia de 9 de julio de 1987 con la fundamentación de que la Comisión no tenía ningún tipo de competencias en el ámbito de la política de inmigración siempre que ésta afectara la integración cultural de los ciudadanos de terceros Estados. Pero sí aceptaba que la Comisión pudiera intervenir si la integración social de los ciudadanos de terceros Estados tocaba temas como las condiciones laborales o el mercado laboral. Esto significaba una ampliación de las competencias de la Comisión en base al art. 118 del Tratado de la CEE (TCE)³⁴³, que así

³⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 2119.

³⁴¹ Directiva 85/381/CEE, DO L 217 de 14/08/1985. Entre otros había que presentar a examen de la Comisión proyectos de reglamentaciones.

³⁴² Antonio Ortiz-Arce de la Fuente, La extranjería no comunitaria en el marco de la Comunidad Económica Europea: Hacia la configuración de una política migratoria comunitaria y el reforzamiento de los controles exteriores, en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 12 (1992), págs. 207-231, aquí págs. 225-228.

³⁴³ También Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, pág. 23. Papademetriou, *Coming Together*, pág. 21. Alan Butt Philip, *European Union Immigration Policy? Phantom, Fantasy or Fact*, en: Martin Baldwin-Edwards/Martin A. Schain (Ed.), *The Politics of Immigration in Western Europe*, Ilford 1994, págs. 168-191, aquí pág. 173. En el sentido opuesto, Martin Schieffer, *Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung*, (Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes-Rechtswissenschaften, Vol. 17), Baden-Baden 1998, pág. 67.

era nuevamente reconducida al ámbito del que hasta la fecha habían partido todos los pasos para la unificación de la Comunidad: el mercado, tal como subrayaba el Libro Blanco de 1985³⁴⁴. Pero aunque la sentencia fue calificada de “salomónica”³⁴⁵ y la Comisión modificó en 1988 la directiva conforme a ella³⁴⁶, no hubo resultados concretos ya que en la práctica no se implementó³⁴⁷. Así, la Comisión Europea había fracasado provisionalmente en sus pretensiones de participar en la configuración activa de la política de inmigración, por lo cual pasó a asumir una postura pragmática cooperando con los Estados miembros, sin duda en la expectativa de involucrarse en algún momento, gracias a esta satisfactoria cooperación, como socio con los mismos derechos. Esto ocurriría posteriormente, en 1992, con el Tratado de la Unión Europea. Entretanto permaneció en su papel observador³⁴⁸.

El Acta Única Europea firmada en 1986 destacó el papel relevante de los Estados miembros en este proceso. Con el Acta se introdujo en el Tratado de la CEE un nuevo artículo 8a que determinaba que hasta el 31 de diciembre de 1992 se tenía que haber conseguido un “espacio sin fronteras” que garantizara el tráfico libre de mercancías, personas, servicios y capitales. En una declaración sobre este artículo, los firmantes remitieron explícitamente al programa del Libro Blanco, pero añadieron en otra declaración (la Declaración General sobre los art. 13 a 19 del Acta Única Europea, AUE), que este objetivo y las funciones de armonización necesarias para lograrlo no afectarían al derecho de los Estados miembros de tomar individualmente las medidas necesarias en los ámbitos del control de la inmigración de terceros países, del terrorismo, de la criminalidad, las drogas, etc. Esto significaba que estos ámbitos permanecían bajo la responsabilidad de los Estados miembros que, no obstante, en la “Declaración Política sobre la Libre Circulación” se comprometían a cooperar³⁴⁹. Al enlazar los ámbitos afectados como la entrada, la libre circulación y la estancia de nacionales de terceros Estados con la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, las drogas y contra el contrabando de obras de arte y antigüedades, quedó claro que sólo se podían esperar avances si se insistía en los aspectos de la política de seguridad³⁵⁰. Las medidas correspondien-

³⁴⁴ En el Libro Blanco de junio de 1985, la Comisión había presentado al Consejo, como continuación de su programa de política de inmigración, diversos planes entre los que contaban, además, el endurecimiento de los controles de las fronteras exteriores, la equiparación de las reglamentaciones sobre establecimiento, entrada, acceso al empleo, derecho de asilo y situación de los refugiados. En temas sobre visados había que desarrollar hasta 1990 una política de visados que superara la mera cooperación pero tuviera en cuenta restricciones nacionales a fin de lograr “un equilibrio justo entre las prerrogativas de los países miembros en materia de política extranjera y preservar la eficacia de los acuerdos bilaterales existentes”. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, (Documento), Luxemburg 1985, Cifra 55.*

³⁴⁵ Ortiz-Arce de la Fuente, *La extranjería no comunitaria*, pág. 227.

³⁴⁶ Directiva 88/384/CEE, de 08/06/1988, DO L 183, de 14/07/1988.

³⁴⁷ Lang, *Das Gemeinschaftsrecht*, pág. 38. Papademetriou, *Coming Together*, pág. 21.

³⁴⁸ Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, pág. 25sig.

³⁴⁹ Comisión de las Comunidades Europeas (Ed.), *Acta Única Europea*, (DO L 169/26, de 28/06/87), pág. 26.

³⁵⁰ Papademetriou, *Coming Together*, pág. 24.

tes debían compensar la pérdida prevista de seguridad nacional ocasionada por la eliminación de los controles en las fronteras interiores, lo cual sólo podía conseguirse con una política unitaria³⁵¹.

Para lograr este objetivo, los Estados no querían colaborar en los organismos de la Comunidad, sino en el plano intergubernamental. Era algo que tenía cierta tradición, pues ya en los años setenta se había manifestado el deseo de eludir los organismos comunitarios debido a la irritación provocada por la jurisdicción de la CE al haber creado, al amparo del Consejo Europeo, la Cooperación Política Europea (CPE) para el ámbito de la política exterior³⁵². En octubre de 1986, es decir, antes de la entrada en vigor del AUE, se reunieron en Londres los Ministros del Interior de los Estados miembros para debatir sobre los temas de inmigración, criminalidad, terrorismo y drogas, temas que había que armonizar con el principal objetivo de la libre circulación en la Comunidad. Por este motivo se pronunciaron en sus conclusiones, entre otros temas, por intensificar los controles de las fronteras exteriores, coordinar las disposiciones sobre visados, establecer unos criterios unitarios en la comprobación de solicitudes de asilo y mejorar el intercambio de información. Para la elaboración de propuestas instituyeron una comisión ad hoc³⁵³. En las reuniones de Ministros de Inmigración, que a partir de este momento tuvieron lugar cada medio año, y en las cuales la Comisión únicamente asumía un papel observador, se fueron especificando los encargos para esta comisión ad hoc³⁵⁴. En la Cumbre de Rodas de diciembre de 1988 el Consejo Europeo constituyó finalmente otro grupo encargado de coordinar los avances necesarios para la consecución de la libre circulación dentro de los foros de discusión, sobre los que entre tanto se había perdido la visión general³⁵⁵. Los coordinadores presentaron sus propuestas en Palma de Mallorca durante la Presidencia española del Consejo en junio de 1989. El denominado "Documento de Palma"³⁵⁶ presentaba propuestas sobre el menor denominador común, considerando las diferentes posiciones nacionales. Este inventario, aún no vinculante, abogaba hacia dentro por una mayor cooperación en asuntos jurídicos y hacia fuera por una sintonización de

³⁵¹ Ortiz-Arce destaca otro aspecto que hacía necesaria la coordinación. Con la introducción del nuevo art. 118a en el Tratado CEE, que entre otros aspectos debía fomentar la seguridad y la salud de los trabajadores con ayuda de unos estándares mínimos, fue cada vez más difícil separar radicalmente a los trabajadores de la Comunidad y de terceros Estados, la libre circulación y la inmigración controlada. Ortiz-Arce de la Fuente, *La inmigración no comunitaria*, pág. 224 sig.

³⁵² Philip, *European Union*, pág. 175. Se había planteado como órgano consultivo de los Ministros de Asuntos Exteriores y fue acogida con la AUE en la Comunidad. Elke Thiel, *Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken*, 5ª ed. compl. refund., Opladen 1998, págs. 215-219.

³⁵³ Boletín CE 10-1986, Cifras 2.4.7 y 2.4.9. Papademetriou, *Coming Together*, pág. 25.

³⁵⁴ Véase p. ej. Boletín CE 4-1987, Cifra 2.4.6.

³⁵⁵ Boletín CE 12-1988, Cifra 1.1.3. Una coordinación necesaria debido a la gran cantidad de foros que trataban estos temas, como el Grupo ad hoc Inmigración, el Grupo TREVI, el Grupo de trabajo Cooperación Jurídica en el marco de la CPE, así como organismos de la Comunidad y del Consejo Europeo.

³⁵⁶ Texto en Elspeth Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union. Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusions*, Den Haag 1996, págs. 443-448.

la política de visados y refugiados con respecto a terceros países³⁵⁷. Estas medidas debían debatirse de forma coordinada en los distintos foros. El Consejo Europeo, que en ese mismo mes celebraba sesión en Madrid, hizo suyas las conclusiones del documento y dio a ejecutar el encargo³⁵⁸, no sin antes volver a indicar que no iba a verse afectada por ello la soberanía que tenía cada uno de los Estados para adoptar medidas en su propio interés.

La puesta en práctica fue difícil, pues además de la complejidad de las diversas competencias, muchos Estados miembros seguían resistiéndose a desprenderse de sus competencias nacionales, que consideraban un componente esencial de su soberanía. Esta oposición era aún mayor en la medida en que no se confiaba que otros Estados cumplieran satisfactoriamente con los acuerdos o que ni tan sólo pudieran imponerlos³⁵⁹. Un agravante fue la situación política, que desde finales de 1989 había comenzado a transformarse fundamentalmente con la caída del Muro de Berlín y, como consecuencia, con el fin del poder soviético. La preocupación de los socios europeos de que el incremento de las cifras de solicitantes de asilo, que desde hacía años se estaba observando críticamente, pudiera ser incalculable, se convirtió en un factor esencial que les obligó a ponerse de acuerdo, por lo menos en este punto, sobre las medidas propuestas en el Documento de Palma sobre un Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo (cf. cap. 3.4.2.). El Convenio, en el que se había estado trabajando desde hacía mucho tiempo³⁶⁰, pudo firmarse así en Dublín el 15 de junio de 1990, casi a la vez que tenían lugar en el Parlamento español los debates sobre política de inmigración. Pero en la Convención que también se había negociado y que debía regular el tránsito de las fronteras exteriores de la Comunidad, no se llegó a ningún acuerdo, básicamente por las diferencias entre España y Gran Bretaña sobre la inclusión de Gibraltar³⁶¹.

Casi simultáneamente al Convenio de Dublín se firmó en Schengen otro acuerdo que concretaba las medidas que los cinco Estados de Schengen habían

³⁵⁷ Tras analizar la situación y las posibles consecuencias, el documento presentaba 68 medidas individuales necesarias o deseables que abarcaban, entre otros, los siguientes ámbitos: medidas en las fronteras exteriores, en las fronteras interiores, en la lucha contra el contrabando de drogas, contra el terrorismo, sobre el acceso al territorio comunitario, sobre el asilo y los refugiados, así como medidas de cooperación jurídica.

³⁵⁸ Boletín CE 6-1989, Cifra 1.1.7.

³⁵⁹ Papademetriou, *Coming Together*, págs. 30, 38. Se dudaba, p. ej., si Italia o Grecia, por la extensión de sus costas, podrían llevar a cabo un control efectivo de sus fronteras exteriores. Lang, *Das Gemeinschaftsrecht*, pág. 42, duda en general de la voluntad política de llegar a un acuerdo.

³⁶⁰ Boletín CE 5-1989, Cifra 2.3.6.

³⁶¹ España no estaba dispuesta a reconocer la soberanía británica sobre el Peñón, de modo que la frontera con Gibraltar no podía contemplarse como frontera interior, pero a su vez tampoco como frontera exterior, porque ello habría significado una indirecta aceptación de la posesión británica. Esta cuestión, aún por resolver, tuvo también más allá de la convención sobre las fronteras exteriores molestas repercusiones en otros ámbitos de la cooperación, como la reforma del espacio aéreo europeo, el reconocimiento de la Administración en Gibraltar, la lucha contra el contrabando o los derechos de pesca. Francisco Aguilera Iborra, *Gibraltar. Optionen unter Berücksichtigung der internationalen Politik und des völkerrechtlichen Rahmens*, (Beiträge zur internationalen Politik, 23), München 2000.

determinado en el primer Acuerdo de 1985 (cf. cap. 2.4.3.) como medidas sustitutorias por la abolición de los controles en las fronteras interiores. Este denominado Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) contenía preceptos sobre el tránsito de las fronteras interiores y exteriores, regulaciones sobre un visado unitario y reconocible recíprocamente, las competencias para los solicitantes de asilo, regulaciones sobre cooperación policial y judicial, así como la creación de un sistema de información³⁶². De este modo, los Estados, a los que desde 1990 también pertenecía Italia, se pusieron de acuerdo sobre la puesta en práctica de diversos aspectos que cumplían ampliamente con las propuestas del Documento de Palma pero que no se podían llevar a consenso en el marco de los Doce. La proximidad quedó sobre todo documentada en la reglamentación sobre el derecho de asilo, que se correspondía ampliamente con el Convenio de Dublín y el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen³⁶³.

En total, en 1990 se presentó toda una serie de propuestas de reglamentación y limitación de la inmigración, pero aparte de las cuestiones sobre asilo no hubo nada concreto, y sobre el tema del asilo las propuestas se limitaron a la competencia del examen de solicitudes, lo que además para España tenía un escaso interés relativo. Pero todas estas consideraciones, por ejemplo en la Convención sobre las fronteras exteriores o en el CAAS, para España (todavía) no vinculante, sirvieron de importantes pautas de orientación. Partiendo de la idea implícita de la responsabilidad común, el Ministro del Interior Corcuera defendió la necesidad de mantener los controles contra la inmigración ilegal en las fronteras exteriores como compromiso que, sin embargo, también era del interés de España, ya que las consecuencias afectaban a toda la Comunidad. Estas ideas del plano europeo, que eran sólo un mínimo factor común, sirvieron de argumento en la política interior para rechazar las ideas más avanzadas de IU.

2.5.3. Las “líneas básicas de la política de extranjería” y la proposición no de ley de 1991: el programa de continuación

En este contexto de crítica interna y de paulatina concretización de las ideas sobre una política de inmigración coordinada entre todos los Estados miembros, el Gobierno español elaboró el informe que se le había requerido en el Congreso sobre la “Situación de los extranjeros en España – Líneas básicas de la política

³⁶² Taschner, Schengen, págs. 25 sig., 33-45, Texto del Acuerdo págs. 61-131. Astrid Epiney, Das zweite Schengener Abkommen. Entstehung, Konzept und Einbettung in die Europäische Union, en: Alberto Achermann/Roland Biebner/Astrid Epiney/Ruth Wehner, Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa, Bern/München/Wien 1995, págs. 21-50. El Acuerdo ya estaba listo para su firma en otoño de 1989, pero debido a los repentinos acontecimientos políticos con la caída del Muro de Berlín, Alemania se negó a firmar, por lo que la firma no tuvo lugar hasta el 19 de junio de 1990.

³⁶³ Cf. CAAS, Capítulo 7, arts. 28-30.

española de extranjería" en base a las consultas interministeriales ya realizadas³⁶⁴, y lo presentó al Parlamento el 10 de diciembre de 1990³⁶⁵. La opinión pública siguió su elaboración con mucha más atención que cinco años antes la presentación de la Ley de Extranjería. Así, sindicatos, organizaciones de la Iglesia y ONGs comprometidas en asuntos de inmigración convocaron en noviembre de 1990 varias manifestaciones en Madrid, en las que subrayaron sus reivindicaciones de reforma de la Ley de Extranjería³⁶⁶. También se ocuparon del tema con intensidad los medios de comunicación, los periódicos, la televisión o el cine, sobre todo en lo referente a los problemas de la inmigración irregular (como la explotación o la pobreza).

No era la primera vez desde 1985 que el Gobierno había estado reflexionando sobre los objetivos de la política de inmigración. En un documento de trabajo interno de enero de 1986, es decir, entre la aprobación de la Ley y la aprobación del Reglamento de ejecución (RD 1.119/1986), se habían expuesto las bases y los objetivos de la "política migratoria"³⁶⁸. A pesar de que el documento se ocupaba casi en su totalidad de españoles que vivían en el extranjero y de retornados, había también un apartado sobre la "Elaboración de una política de inmigración". Como aspectos principales a tener en cuenta se mencionaban: a) la definición de los perfiles cualitativos y cuantitativos de los inmigrantes, b) la regularización de su situación social y laboral, c) el fomento de la integración, y d) la colaboración con los Estados de origen para evitar la inmigración ilegal. Llama la atención que estos puntos no coincidían tanto con los argumentos prioritarios en los debates sobre la aprobación de la Ley de Extranjería medio año antes, sino que más bien reflejaban lo que la Comisión Europea había presentado en 1985 como orientación para

³⁶⁴ Estas consultas a las que ya había aludido el Ministro del Interior Corcuera estaban tan avanzadas que el Director General del IEE presentó en junio de 1990 los puntos esenciales en una conferencia. Aragón Bombín, Inmigración extranjera.

³⁶⁵ El informe fue aprobado el 30 de noviembre por el Consejo de Ministros y debatido a continuación con los representantes de la oposición antes de ser presentado al Congreso. Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería. Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 11 (1991), págs. 263-273. Cf. información en El País: "El Gobierno sigue considerando válida la ley de extranjería, en contra de la CE", 01/12/1990, pág. 20; "España fijará un cupo anual de inmigrantes y exigirá garantías laborales a los extranjeros", 08/12/1990, pág. 15.

³⁶⁶ Manifestación de 18 de noviembre de 1990, cf. El País, 19/11/1990, Suplemento Ciudades, pág. 1. Organizada por las asociaciones de derechos humanos Asociación Pro Derechos Humanos, Asociación contra la tortura, Jueces para la Democracia, Cruz Roja; por parte de la Iglesia Cáritas Española y Delegación Diocesana de Inmigrantes, así como IU y los sindicatos CC.OO., UGT y USO. Según el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración y el asilo, pág. 34, el 27 de noviembre tuvo lugar otra manifestación multitudinaria.

³⁶⁷ Izquierdo Escribano, La política de inmigración, pág. 122.

³⁶⁸ Instituto Español de Emigración, Bases y objetivos de política migratoria en 1986. Esbozo de su formulación para el discurso electoral, Madrid 1986 (sin publicar, SEIE Informe 0/86). Por su subtítulo, el documento es un borrador para la campaña electoral. En junio de 1986 se eligió el nuevo Parlamento. En su artículo retrospectivo, Aragón Bombín, Diez años, pág. 52, el antiguo Director General del IEE especifica en el subtítulo "durante la fase transitoria".

una política migratoria común. Sin embargo, hasta 1990 se habían implementado prácticamente muy pocos de ellos³⁶⁹.

El informe del Gobierno, elaborado por la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior³⁷⁰, contenía un breve análisis de la inmigración regular e irregular en España, de la situación demográfica en Europa y de la implementación de la Ley de Extranjería. La parte principal era un esquema de las líneas básicas que debía seguir la política de extranjería. Estaba estructurado en ocho puntos: 1) controles fronterizos y visados, 2) lucha contra el trabajo clandestino, 3) integración social, 4) reforzamiento de las medidas policiales, 5) coordinación y centralización de la Administración, 6) reforma del derecho de asilo, 7) la dimensión europea y 8) la cooperación para el desarrollo.

Como sus socios europeos, el Gobierno partía, en la valoración del hecho migratorio, del supuesto de que la Comunidad no necesitaba más inmigrantes desde el punto de vista cuantitativo, pero que debido a los desequilibrios cualitativos en el mercado laboral, relacionados con la falta de disponibilidad de los ciudadanos comunitarios para desempeñar determinadas actividades, habría que seguir contando con la afluencia de inmigrantes del norte de África y de Oriente Próximo. Un efecto intensificador lo iba a ejercer la prevista reagrupación familiar que, con independencia de la política que se siguiera, iba a ser la consecuencia de que la mayor parte de la inmigración hubiera sido hasta entonces masculina. Otro foco de presión sería la inmigración resultante de la natural evolución demográfica en el norte de África, así como la debida a los trastornos políticos y económicos de Europa Oriental³⁷¹. En relación con el propio país, el Gobierno hizo especial hincapié en describir la inmigración irregular, y presentó cifras propias sobre la probable dimensión del fenómeno, para no tener que quedarse a la defensiva frente a las crecientes especulaciones sobre la cifra de "ilegales"³⁷². Para ello había encargado en 1989 la elaboración de dos estudios, siguiendo sus propios planes formulados en 1986³⁷³. Mientras que el grupo PASS llegó a la conclusión de que la cifra de extranjeros irregulares oscilaba entre casi 173.000 y un máximo de 259.000, las aproximaciones de Izquierdo Escribano fluctuaban entre 88.000 y 132.000. Lo común entre ellos era que se situaban muy por debajo de los 300.000 que el Colectivo loé había calculado y que se habían difundido en los distintos medios de comunicación³⁷⁴. El Gobierno adoptó para su informe el margen de fluctuación de 90.000 a 170.000 extraído de

³⁶⁹ BulLEG 2-1985, Cifras 1.3.3 y 1.3.8. Cf. cap. 2.4.3.

³⁷⁰ Izquierdo Escribano, La inmigración en España, pág. 234. Sobre la ubicación institucional de la Dirección General véase cap. 3.5.1.

³⁷¹ Situación de los extranjeros en España, pág. 265 sig.

³⁷² Aragón Bombín, Diez años, pág. 54 sig.

³⁷³ PASS, Mapa de trabajadores extranjeros en situación irregular en España, Madrid 1990. Izquierdo Escribano, La inmigración en España, págs. 137-225. Las apreciaciones de Izquierdo cf. *Ibid.*, págs. 188-199; un análisis de los resultados de PASS y del Colectivo loé, págs. 200-209.

³⁷⁴ El Colectivo loé corrigió sus cálculos de 1987 a la baja a 294.000. Prada, España, pág. 212. Prada es miembro del Colectivo loé.

los valores mínimos, sin dejar de subrayar la necesidad de seguir elaborando más estudios³⁷⁵.

Aunque el Gobierno ya no afirmaba en su informe que la Ley de Extranjería había sido “plenamente eficaz”³⁷⁶, sí opinaba que después de cinco años podía considerarse “aceptable” y que no necesitaba ninguna reforma. Como justificación citó su argumento habitual de que estaba en consonancia con las disposiciones del resto de Estados europeos y de que cumplía con los criterios de proteger el mercado laboral nacional, de garantizar a los extranjeros condiciones dignas y de adaptarse al marco de la CE. Sin embargo, admitió que había habido problemas con la implementación administrativa, los cuales iban a eliminarse con las correspondientes reformas. Los problemas no residían en ningún modo en el carácter “supuestamente represivo o hasta ‘racista’” de la Ley, con lo cual remitía sin mencionarlo al estudio de ISOPLAN elaborado como crítica por encargo de la Comisión Europea y en el que se utilizaba ese tono³⁷⁸.

Las “Líneas básicas de la política de extranjería” adyacentes a esta presentación se basaban en la teoría de que sin controlar y sin impedir la inmigración masiva no se podrían garantizar la cohesión social ni la integración de los extranjeros que ya residían en el país, lo cual coincidía exactamente con lo que al mismo tiempo se había destacado en la Cumbre Europea de Roma como planteamiento de toda la Comunidad con respecto a la inmigración³⁷⁹. Para alcanzar este objetivo, según el Gobierno español tenían que concurrir varios factores: una política de inmigración calificada de “activa”; la integración social de los inmigrantes, la intensificación de la protección de las fronteras exteriores y la ayuda al tercer mundo entendiendo por tal los Estados de origen³⁸⁰.

La política de inmigración “activa” debía gestionar sobre todo la inmigración, siguiendo las necesidades y las posibilidades del mercado laboral nacional, y fomentar la integración social. Así se definieron nuevos campos de actuación que, en contra de otras opiniones³⁸¹, también habían sido relevantes en 1985 pero que no habían gozado de esta trascendencia. Precisamente el aspecto de la protección de la mano de obra del país frente a la competencia era algo que entonces ya se había destacado. Y el tema del mercado laboral seguía siendo muy importante en un país con aproximadamente 2,5 millones de desempleados. España se encontraba al final de una fase de auge que, gracias a la modernización económica, a la evolución positiva de la economía mundial y a la integración en la CE,

³⁷⁵ Situación de los extranjeros en España, pág. 264.

³⁷⁶ Como respuesta a una pregunta escrita, BOCG, IV Legislatura, Serie D, nº 54, de 27/04/1990, pág. 164.

³⁷⁷ Situación de los extranjeros en España, pág. 266.

³⁷⁸ Cf. Werth, *Die Einwanderung aus Drittstaaten*, pág. 90. La parte del estudio referente a España fue redactada por un miembro del Colectivo loé, lo que en la breve presentación en los medios de comunicación en España se interpretó como crítica directa de la Comisión.

³⁷⁹ Papademetriou, *Coming Together*, pág. 45.

³⁸⁰ Situación de los extranjeros en España, pág. 267.

³⁸¹ Corredera García/Díez Cano, *La política*, pág. 137 sig.

había favorecido la afluencia de capital extranjero³⁸². Aunque como consecuencia el desempleo había descendido respecto a 1985 en 5 puntos quedando algo por encima del 16%, en cifras absolutas la reducción había sido de sólo unas 500.000 personas³⁸³. Este fenómeno podía explicarse por el aumento de la población activa, ocasionado sobre todo por la incorporación de las mujeres en la vida laboral, así como de jóvenes que pudieron beneficiarse de la flexibilización del mercado laboral a través de programas de fomento (posibilidad de contratos temporales)³⁸⁴. Por ello, una de las bases doctrinales subyacentes a las reflexiones sobre esta política de inmigración "activa" rezaba explícitamente que en el acceso al empleo tenían preferencia los trabajadores españoles y los extranjeros residentes legales³⁸⁵.

Otra de estas bases doctrinales señalaba que había que tratar a "los" inmigrantes ya no únicamente como mano de obra sino integralmente como personas con necesidades personales y familiares. Esto llevó a subrayar la integración social, lo que derivó en el reconocimiento de que se aceptaba explícitamente que España era un país de inmigración. Al prestar este reconocimiento, había que calcular también las consecuencias que podría acarrear una población extranjera con residencia permanente en el país. Así, el Gobierno reproducía aquello que la Comisión Europea ya había tematizado años antes. Aunque en 1985 ya se había hablado de integración, los responsables habían afirmado erróneamente que con garantizar los derechos fundamentales y con algunos programas de fomento iniciados con posterioridad ya se habrían satisfecho las exigencias de la Comisión.

Pero a pesar de esta innovación, el enfoque principal seguía situado sin duda, como en 1985, en la prevención y la lucha contra las estancias irregulares en el país, pues tres de las "líneas básicas" estaban dirigidas a ese objetivo (controles de las fronteras exteriores, lucha contra el trabajo ilegal, intensificación de las medidas policiales). Así pues, el tema de la seguridad interior seguía teniendo un papel importante en la definición de la política de inmigración, lo que continuamente se desprendía de la retórica sobre la conexión entre inmigración y delincuencia, en particular por parte de los representantes del Gobierno. Aunque en los debates que tuvieron lugar en verano de 1990 ya se había destacado el bajo porcentaje que en realidad representaba la inmigración en los delitos relevantes desde el punto de vista penal³⁸⁶.

³⁸² Ródenas Calatayud, *Emigración y economía*, pág. 193 sig.

³⁸³ Rafael Myro Sánchez, *La evolución de la economía española a través de sus principales magnitudes agregadas*, en: José Luís García Delgado (Ed.), *España, economía*, 6ª edición aumentada y actualizada, Madrid 1993, págs. 1219-1252, aquí 1237.

³⁸⁴ Gemma García, *Mercado de trabajo: El problema del paro*, en: José Luís García Delgado (Ed.), *España, economía: Ante el siglo XXI*, Madrid 1999, págs. 327-353, aquí pág. 332.

³⁸⁵ Raimundo Aragón Bombín, *Hacia una política activa de inmigración*, en: *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 11 (1991), págs. 97-108, aquí pág. 99, enumera estas bases doctrinales.

³⁸⁶ El Diputado Sartorius (IU) había señalado que de más de 4.000 expulsiones decretadas en 1989 sólo se había repatriado a 14 personas por delitos relevantes desde el punto de vista penal. DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2116. Poco antes el Gobierno había comunicado en una pregunta que de 31.473 detenciones de extranjeros en 1989, el 62% de los casos eran por infracciones administrativas.

La Comunidad Europea, es decir, los Estados miembros, eran el constante marco de referencia tanto para las reflexiones generales como para cada una de las "líneas básicas", de modo que en todo momento se hacían referencias a las obligaciones y a las necesidades de las reglamentaciones comunitarias y, en el apartado dedicado especialmente a Europa, se exponían el modo de proceder y los lugares de la cooperación ³⁸⁷. El Gobierno abordó a fondo los problemas de la cooperación, destacó la importancia de los Estados de Schengen y subrayó el "mayor" de los intereses de incorporarse a ellos, ya que por el momento eran los más avanzados en el establecimiento de la libre circulación de las personas. Por este motivo, España estaba participando desde el 27 de noviembre de 1990 en el proceso de Schengen en calidad de país observador ³⁸⁸. Este fue un indicio muy claro de que el Gobierno español quería, a través de una enérgica integración en Europa, hacer realidad las propias pretensiones de convertirse en un país moderno, así como participar en la vanguardia, pues el contenido de uno de los aspectos esenciales del Acuerdo de Schengen, la cuestión del asilo, desempeñaba para España únicamente un papel muy subordinado ³⁸⁹.

Como consecuencia directa de este informe del Gobierno, el grupo parlamentario socialista, mayoritario en el Congreso, presentó una proposición no de ley ³⁹⁰ que adoptaba completamente las aseveraciones y evaluaciones del informe, destacando en particular la necesidad de integración social, y con la cual exhortaba al Gobierno a tomar medidas concretas en los once puntos siguientes:

- 1) el desarrollo una política activa de inmigración para canalizar y organizar los flujos de inmigración en función de las posibilidades de la economía y de las necesidades de la cohesión social,
- 2) la modernización de las instalaciones fronterizas,
- 3) el desarrollo de la política de visados como instrumento de orientación pero manteniendo la tradicional apertura hacia los países de Hispanoamérica,
- 4) completar el proceso de regularización de 1985, lo que se traducía en un nuevo proceso de regularización,
- 5) la intensificación de la lucha contra el trabajo clandestino,
- 6) el desarrollo de un programa de promoción e integración social de los inmigrantes,
- 7) la potenciación de la posibilidad de autorizar expulsiones,

³⁸⁷ Situación de los extranjeros en España, pág. 271 sig.

³⁸⁸ Según el artículo "España prepara con los países de la CE la instauración del visado europeo y una policía comunitaria", en: El País, 12/03/1989, pág. 16, iban a comenzar las conversaciones exploratorias con los Estados de Schengen el 20 de marzo de ese año. Según Taschner, Schengen, pág. 26, España no habría iniciado los contactos con los Estados de Schengen hasta la primavera de 1991.

³⁸⁹ Tomei, Europäisierung, pág. 47.

³⁹⁰ BOCG, IV Legislatura, Serie D, nº 165, de 22/03/1991. También Manjón Manjón/Núñez González, Código de Migraciones, pág. 1380.

- 8) la reforma y modernización de la estructura administrativa,
- 9) la celeridad en el examen de las solicitudes de asilo y la prevención del fraude,
- 10) la potenciación de la ayuda al desarrollo de los países de origen de los inmigrantes, lo que sobre todo debía favorecer a los Estados del Magreb, y
- 11) el avance en la integración en Europa, principalmente con la rápida adhesión al Acuerdo de Schengen.

Al igual que en el informe, llama la atención que, a pesar del especial hincapié en el bienestar y en la integración social, este punto no aparezca con tanta intensidad como los aspectos de defensa y control. Esto provocó la crítica de IU-IC, que previamente habían intentado en vano acordar con el PSOE una fórmula de compromiso³⁹¹. Para ellos la proposición no era suficiente, y exigían una mayor precisión en cada uno de los puntos, que se habían formulado muy superficialmente, lo que sería como otorgar al Gobierno un cheque en blanco³⁹². Es cierto que de la falta de acuerdo se podía deducir la postura del Gobierno de que un programa político integral como el que aquí se estaba debatiendo no debía contener medidas individuales concretas, pero tampoco actuó en consecuencia. Al fin y al cabo, entre los puntos relativos al control había algunos muy concretos como la potenciación de las expulsiones, de modo que, por ejemplo, el tema mencionado por IU sobre la regulación de la reagrupación familiar no habría podido ser más concreto³⁹³. Más bien expresaba una preocupación más profunda por las cuestiones sobre la limitación de la inmigración, con planes de actuación ya diferenciados que no se habían impuesto en el tema de la integración. En cambio, el Ministro del Interior quería que estas medidas se entendieran como una mezcla equilibrada de "apertura y rigor" en la cual se contrapusiera frente a los criterios de la capacidad de acogida, prevención del abuso, lucha contra la delincuencia y mejora de la protección de las fronteras la posibilidad de admitir la inmigración, la mejora del trámite administrativo, la integración y la regulación³⁹⁴.

En el debate sobre esta proposición no de ley todos los portavoces otorgaron gran importancia a que las medidas que hubiera que tomar se pusieran en práctica rápidamente y por completo. También salió a relucir marginalmente un tema que ya se había mencionado de paso el verano del año anterior: la referencia retrospectiva de la situación de la inmigración con el pasado como país de emigración. Del hecho de que los mismos españoles habían tenido que emigrar en el pasado a una serie de países por motivos económicos y políticos, y de que España estaba experimentando ahora este fenómeno, los portavoces de partidos de la oposición (no olvidemos que se habían adherido totalmente a la propuesta) plantearon la reivindicación de que estos inmigrantes no debían recibir únicamente un trata-

³⁹¹ "Izquierda Unida intenta consensuar con los socialistas la política de inmigración", en: *El País*, 10/04/1991, pág. 19.

³⁹² DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 100, de 09/04/1991, págs. 4887-4889, Diputado Sartorius Álvarez (IU).

³⁹³ No obstante, otras demandas de modificación por parte de IU en el debate se detallaron a fondo.

³⁹⁴ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 100, de 09/04/1991, pág. 4894 sig., Ministro del Interior Corcuera (PSOE).

miento policial ³⁹⁵. El tratamiento que los emigrantes españoles habrían recibido en los diferentes países debía servir más bien para mejorar el ofrecido a los inmigrantes en la actualidad, y se hizo hincapié en las particulares obligaciones morales y políticas respecto a los Estados hispanoamericanos y del Magreb ³⁹⁶. Lo cual se entendió como un llamamiento a remodelar las medidas que se iban a aprobar, y a elaborar también mejoras concretas más allá de la mera comprensión por la situación.

Como consecuencia, la proposición no de ley, a la que con excepción de IU-IC se habían adherido todos los grupos parlamentarios, fue aprobada sin modificaciones con 219 votos a favor, ninguno en contra y once abstenciones. El Ministro del Interior Corcuera elogió en la Cámara la amplitud del consenso y el hecho de que el tema de la inmigración no se hubiera convertido en fuente de contienda partidaria o electoral ³⁹⁷. La sintonía fundamental en este campo político, expresión también de que hasta el momento los partidos no habían desarrollado sus propias posiciones diferenciadas al respecto, se iba a mantener también en los años siguientes ³⁹⁸. Constituida sobre la base de las "líneas básicas de la política de extranjería", con esta proposición no de ley se presentaba la primera declaración institucional sobre la "filosofía" de la política española de inmigración, que ofrecía el programa para continuar con la diferenciación de cada uno de los ámbitos, lo que significaba un avance fundamental en el desarrollo de esta política. Fuera de las dos opciones nada realistas de la total apertura o de la total cerrazón, España se decidió por una política de "entornar la puerta" ³⁹⁹, a través de la cual la regulación de la inmigración iba a guiarse por las necesidades y posibilidades de la situación en el propio país y a desarrollarse de mutuo acuerdo con los socios europeos.

³⁹⁵ *Ibíd.*, pág. 4892, Diputado Hinojosa i Lucena (CiU).

³⁹⁶ *Ibíd.*, pág. 4894, Diputado Rupérez Rubio (PP).

³⁹⁷ *Ibíd.* Conforme a esta postura de consenso, las aportaciones al debate habían acabado por lo general en felicitaciones recíprocas.

³⁹⁸ Después llegó la época en que el Gobierno colaboró con el resto de grupos parlamentarios tanto en el Parlamento como en otros ámbitos. Desde principios de 1990 se habían aproximado al PSOE algunos pequeños grupos parlamentarios que constituyeron el denominado "bloque constitucional". Si bien el PSOE había obtenido en las elecciones de 1989 la mayoría absoluta con la mitad exacta de los escaños (los diputados del partido radical vasco Herri Batasuna no aceptaron sus escaños en Madrid), en el curso de los primeros escándalos se produjeron considerables diferencias internas en el partido y en el grupo parlamentario, de modo que se hizo necesario asegurar las mayorías. Esto llevó también al recién fundado Partido Popular a mostrarse dispuesto a negociar con el Gobierno en los temas relevantes para la política del Estado (economía, educación, lucha contra el terrorismo, integración europea). Bernecker, *Spaniens Geschichte*, pág. 297. Tusell, *Historia de España*, págs. 330-337. Tusell critica el término de "bloque constitucional" como totalmente inoportuno ya que al fin y al cabo también el PP estaba en las bases de la Constitución.

³⁹⁹ Izquierdo Escribano, *La política de inmigración*, pág. 123.

CAPÍTULO III. CONCRETIZACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA

La proposición no de ley de abril de 1991 fue el punto de partida de la diferenciación de la política española de inmigración en los años noventa. A partir de entonces se inició una sucesión de resoluciones y acontecimientos, entre los que destacan la regularización de trabajadores extranjeros irregulares en 1991/92, la implementación del visado obligatorio para los Estados del Magreb en 1991, la introducción de contingentes de mano de obra en 1993, la reforma del derecho de asilo en 1994, la aprobación el mismo año de un plan marco para la integración social de inmigrantes y finalmente, concluida la era socialista en 1996, la promulgación de un nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería, con el cual se introdujeron una serie de reformas.

Paralelamente, a nivel europeo siguieron avanzando las gestiones para armonizar la política de inmigración, pues al constituirse la Unión Europea en Maastricht los Estados miembros acordaron en 1992 debatir conjuntamente los asuntos que afectaran a la Justicia y a la política interior en lo que llamaron el "tercer pilar" de la cooperación intergubernamental. El Consejo europeo de Ministros de Inmigración, que se convirtió en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), aprobó a continuación toda una serie de recomendaciones, resoluciones, conclusiones, etc., convirtiéndose así junto a la Comisión Europea en el órgano más importante para la configuración de estos proyectos de armonización. Pero por lo general estos acuerdos no eran vinculantes, y con sus formulaciones, en parte indefinidas y que en la mayoría de los casos eran sólo el reflejo del mínimo común denominador, ejercían únicamente el papel de una *soft law* orientativa para la configuración de la política aplicada en los Estados miembros ¹.

¹ La ventaja de este tipo de resoluciones era que se evitaban los prolongados procesos de ratificación de los tratados por parte de los Parlamentos nacionales. La evaluación del efecto armonizador es muy diver-

En el siguiente análisis del desarrollo de la política española en los diferentes ámbitos de la política de inmigración prestaremos especial atención a cómo estos pasos hacia una armonización europea y su recepción en el contexto de otras influencias, repercutieron en la configuración de esta política. El núcleo temporal lo constituyen los años del Gobierno socialista hasta 1996, así como los primeros años de responsabilidad gubernamental del Partido Popular antes de la promulgación de la nueva Ley de Extranjería en 1999, que continuó con la política de su antecesora, si no en todos, en muchos aspectos. Cuando lo requiera el tema se recurrirá ocasionalmente a períodos fuera de este marco temporal. El desglose de esta presentación se basa en los puntos contenidos en la proposición no de ley de abril de 1991, que aquí quedan resumidos en los siguientes grupos temáticos: control y contención, gestión y mercado laboral, integración y asilo, así como administración y cooperación para el desarrollo.

3.1. Prevención y disuasión de la inmigración ilegal e irregular

El interés expresado en la proposición no de ley de abril de 1991 por combatir la "inmigración ilegal", sinónimo tanto del cruce ilegal de la frontera, es decir, de la inmigración ilegal en el sentido literal de la palabra, como de las situaciones irregulares de residencia y trabajo originadas tras una entrada legal al país (*overstayers*)², comprendía varios aspectos. En primer lugar se trataba de evitar que pudie-

sa. Desde el punto de vista jurídico se consideró mínimo, ya que las excepciones "ablandaban" las resoluciones, de modo que al final no se opusieran a ninguna legislación nacional. Cf. Schieffer, *Die Zusammenarbeit*, pág. 80. También Niessen destaca más bien la posibilidad de que el Estado pudiera poner en práctica las sugerencias según sus propias preferencias. Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, pág. 34. Lang, *Das Gemeinschaftsrecht*, págs. 276-278, no lo discute, pero señala que en un principio dibujaban la dirección de la política que había que abordar y ofrecían al Consejo un indicio de lo que sería realizable en sus resoluciones. Tomei, *Europäisierung*, pág. 128, va más lejos y habla sobre todo del "significado político simbólico" que establece los "márgenes de actuación" a través de los cuales se crearía una "presión para la estandarización". Sin embargo, en su valoración positiva de los resultados de la armonización, que se remonta a un discurso común y a un conocimiento común del problema en Europa (pág. 127), omite las influencias nacionales en las discusiones in situ, que a pesar de cierta aproximación en lo general han ocasionado diferencias considerables en los detalles.

² Esta tosca diferenciación es suficiente en la perspectiva jurídico-política de este estudio para exponer las medidas relacionadas con el tema. También, p.ej. Bade, *Europa in Bewegung*, pág. 326. Izquierdo Escribano, *La inmigración en España*, pág. 151 sig., hace una propuesta sociológica para una diferenciación más precisa entre a) "irregulares", cuya situación no está totalmente regulada, o les faltan documentos, por lo que no pueden disfrutar de todos los derechos, aunque no lo hayan hecho intencionalmente, b) "indocumentados", sin documentación que demuestre su nacionalidad o edad porque la han perdido o destruido (también denominados "sin papeles" en analogía con los *sans papiers* franceses) pero cuya situación se puede regularizar, c) "clandestinos", que probablemente tienen algunos documentos pero que han entrado ilegalmente al país y eluden la ley porque no confían en la regularización, y d) "ilegales", que no quieren o no pueden regularizar su situación. El mismo autor admite que las delimitaciones no son claras y que las tipologías mixtas complican más la categorización.

ran entrar en el país personas en contra de la voluntad declarada del Estado, para lo cual se utilizaba la concesión de visados como elemento de control. Este instrumento ofrecía la posibilidad de incidir en el proceso de inmigración antes de la entrada en el país. El segundo aspecto lo constituían los controles directamente en los puestos fronterizos, con el objetivo de garantizar el cruce legal de la frontera conforme a los requisitos reglamentarios. Además comenzó a considerarse necesaria la intensificación de los controles en las fronteras exteriores para impedir también físicamente el cruce ilegal de la frontera, con la mirada puesta en el objetivo del mercado interior común y de la "Europa sin fronteras". Esto implicaba forzosamente la regulación del tratamiento que debían recibir las personas que habían logrado cruzar ilegalmente la frontera, para lo cual se firmaron una serie de convenios de readmisión. Este proceder era un complemento de los controles de carácter preventivo, pues se refería a las personas aprehendidas mientras cruzaban ilegalmente la frontera, pero tenía también una función disuasoria al revelar que el hecho de haber conseguido traspasar la frontera no garantizaba la permanencia en España. En este contexto se tratará otro punto estrechamente familiarizado con los convenios de readmisión: la expulsión, que si bien se refiere a la residencia irregular o a otras infracciones de la Ley de Extranjería y no tiene una relación casual con el cruce de la frontera, debe ejercer también un efecto disuasorio.

3.1.1. Política de visados: atención a los intereses de la política exterior

Un visado de entrada no autoriza automáticamente a entrar en el país que lo establece como requisito, sino que sólo ofrece al interesado la posibilidad de solicitar la entrada en la frontera. El visado indica que por parte de las autoridades expedidoras, el Ministerio de Asuntos Exteriores, en principio no existen causas prohibitivas, lo que no obstante no tiene por qué eximir a las autoridades fronterizas de realizar otros controles y de decidir sobre la entrada definitiva. Así pues, el visado es sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para poder entrar en el país³. Pero sí representa un importante instrumento gestor de la política de inmigración, al desplazar fuera de las fronteras, a los países de origen de los extranjeros, una parte fundamental del control de entradas y de admisión en el territorio nacional⁴. El objetivo es evitar una inmigración incontrolada de personas que lleguen al país con visado de turista para permanecer en él más allá de los 90 días generalmente reglamentarios, en situación irregular (*overstayers*). Por este motivo hay que presentar las solicitudes en las representaciones consulares aportando diversa documentación, a partir de la cual se analiza si los motivos indicados del viaje parecen ciertos y si se cumplen las condiciones, y únicamente cuando se cumplen todos los requisitos se expiden los visados.

³ Estrada Carrillo, Comentarios, pág. 135.

⁴ Bernhard Santel, Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik, Opladen 1995, pág. 193 sig.

Con la Ley de Extranjería y el correspondiente Reglamento de ejecución se regularon en España el visado y los respectivos procedimientos⁵. De los diferentes tipos de visados, que se ajustan al objetivo perseguido con la entrada⁶, el que aquí nos interesa es el visado normal de entrada o de turista, que permite una estancia de hasta 90 días. Los criterios de concesión estaban estrictamente regulados en gran medida a discreción del órgano competente, la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, lo que implicaba que no había que motivar la denegación de solicitudes ante el solicitante. Este rechazo a motivar las denegaciones se apoyaba en el argumento de los intereses de la seguridad nacional. El Defensor del Pueblo manifestó su desacuerdo, a lo cual no se oponía en términos generales el Ministerio de Asuntos Exteriores, si bien entendía que esta práctica se aplicaba sólo a los casos que efectivamente podían afectar a la seguridad interior o exterior del Estado. El Defensor del Pueblo no distinguía esta amenaza en las solicitudes que se habían denegado por sospecha de inmigración ilegal, y mucho menos cuando no se podía demostrar el fraude que se imputaba⁷. El nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1996 abordó este asunto y obligó a las autoridades a motivar las denegaciones. El resto de las modificaciones realizadas para adoptar las regulaciones sobre visados del Acuerdo de Schengen no aportaron cambios significativos, ya que los procedimientos españoles ya habían sido hasta entonces muy estrictos. Sólo que en este caso los detalles se redactaron más exhaustivamente⁸.

La adaptación a las disposiciones del Acuerdo de Schengen representó un paso más en las gestiones por lograr una armonización de la política europea de visados desde los años ochenta, cuyo motivo era sobre todo impedir la entrada de solici-

⁵ LOE arts. 12,2 y 12,3, así como RD 1.119/1986, arts. 5-10. Comentario en Estrada Carrillo, Comentario, págs. 141-146. El procedimiento concreto del tratamiento de las solicitudes de visado no está regulado en el Reglamento de ejecución, sino en el manual correspondiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, cf. Salomé Adroher Biosca, La entrada, la permanencia y la salida de extranjeros en España, en: Íd./ Pilar Charro Baena (Ed.), La inmigración. Derecho español e internacional, Barcelona 1995, págs. 255-324, aquí pág. 282.

⁶ En el Reglamento de ejecución de 1986 los visados se diferenciaban mucho más que antes (Decreto 522/1974, art. 6.). Además del visado normal, había el visado de tránsito, que sólo permitía el tránsito simple o doble por el país con una validez de siete días. Además había un visado limitado, válido sólo para un motivo concreto y por un máximo de 30 días, así como un visado de cortesía para miembros de representaciones diplomáticas y consulares. Junto a estos visados temporales también se expedían otros que autorizaban una residencia permanente del solicitante en España (visado de residencia). Aunque únicamente tenían una validez de tres meses, eran una condición necesaria para obtener los permisos de residencia permanentes. Según la finalidad se distinguía si el motivo de la entrada era la reagrupación familiar, el inicio de una relación laboral o un expediente de asilo, tras haber presentado la solicitud en una representación diplomática en el extranjero. Estrada Carrillo, Comentarios, págs. 136-141. Adroher Biosca, La entrada, págs. 276-278.

⁷ Defensor del Pueblo, Informe anual 1994 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1995, pág. 205 sig. Íd., Informe anual 1995 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1996, pág. 199.

⁸ RD 155/1996, de 2 de febrero (BOE de 23/02/1996), arts. 20-34. También Concha Aprell Lasagabaster, El nuevo reglamento de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero), en: Revista de Administración Pública 140 (1996), págs. 313-333, aquí pág. 320 sig.

tantes de asilo⁹, una cuestión que en España sólo tenía una importancia secundaria (cf. cap. 3.4.1.). Éstos eran los objetivos de las propuestas del Documento de Palma, que defendían la elaboración de una lista común de los países a los que se exigía visado, una lista común de personas a las que había que denegar la entrada, una armonización de los criterios para la concesión de visados y para las excepciones, así como la configuración de un visado europeo común¹⁰. Sobre esta base se habían redactado los correspondientes apartados de la Convención sobre el cruce de las fronteras exteriores (que no se firmó), que coincidía básicamente con los apartados del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) de 1990¹¹. Además de esta aproximación en el procedimiento, significó sobre todo un paso importante hacia la armonización el acuerdo sobre una lista común de países con visado obligatorio, a fin de regular de manera uniforme el acceso al territorio comunitario, lo que no obstante no se consiguió hasta 1995.

Tabla 6: Visados expedidos por clase 1991-2001

	Visado limitado (30 días)	Visado normal (90 días)	Visado de residencia	Visado de cortesía	Total
1991	196.639	63.686	28.874	21.362	310.561
1992	245.308	82.922	19.314	20.947	368.491
1993	200.549	86.566	12.313	11.390	310.818
1994	286.325	123.112	15.659	19.809	444.905
1995*	33.589	12.335	4.876	2.003	52.803

(* enero a marzo)

	Visado de tránsito aeroportuario	Visado de tránsito territorial	Visado de estancia (90 días)	Visado de residencia	Total
1995*	383	4.893	309.861	29.834	344.971
1996	122	13.487	323.063	37.740	374.412
1997	304	17.327	465.149	46.785	529.565
1998	318	17.418	549.296	93.327	660.359
1999	368	20.217	457.861	64.264	542.710
2000	5.066	25.564	545.920	94.399	670.949
2001	384	24.866	575.236	137.359	737.845

(* abril a diciembre después de la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen)

Fuente: Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1996, pág. 101 sig. Íd., Anuario Estadístico de Extranjería 2000, pág. 179 sig. Íd., Anuario Estadístico de Extranjería 2001, pág. 213.

⁹ Santel, Migration, págs. 198-200.

¹⁰ Guild, The Developing Immigration and Asylum Policies, pág. 447.

¹¹ Cf. capítulos 2 y 3 del CAAS.

El motivo de que transcurriera tanto tiempo hasta llegar a un acuerdo fueron los problemas que éste implicaba para la política exterior. Al fin y al cabo, la introducción de un visado obligatorio o el anuncio de un acuerdo bilateral de exención del visado obligatorio era una declaración diplomática sobre la calidad de las relaciones con el Estado en cuestión que había que ponderar cuidadosamente, sobre todo en atención a los países con los cuales el respectivo Estado miembro de la CE tuviera relaciones históricas y culturales o mantuviera relaciones especiales, que es lo que ocurría por ejemplo con las antiguas colonias. En el caso de España se veían afectados los Estados latinoamericanos (con excepción de Cuba) y del vecino Magreb, que no contaban entre los 115 países a los cuales España exigía un visado de entrada en 1990¹². Pero esa cifra induce a error sobre la dimensión de la exigencia de visado, pues en un país tan turístico como España sólo resultaban afectados una reducida parte de los extranjeros que entraban en el país. En 1989, de 56.194.525 extranjeros que entraron en el país únicamente un 0,43% necesitó un visado¹³.

España ya había experimentado los problemas diplomáticos que podía implicar la introducción de estas restricciones para la entrada en 1978, cuando introdujo el visado obligatorio para todas las estancias superiores a 90 días, lo que provocó fuertes protestas de los Estados latinoamericanos, por considerar la medida como un ataque a su preferencia histórica¹⁴. Y en 1989, como ya se ha expuesto en el capítulo anterior (cf. cap. 2.5.1.), había sido la imposición de la necesidad de acreditar en el momento de la entrada la posesión de suficientes medios económicos lo que había ocasionado un estallido emocional similar. Por este motivo no es de extrañar que el Gobierno, en sus "líneas básicas de la política de extranjería" de 1990, insistiera explícitamente en mantener como instrumento de gestión de la reelaboración de la política de visados la tradicional política de apertura para Hispanoamérica y Brasil¹⁵. Los intereses de la política exterior en las relaciones con estos países tenían más peso que los planteamientos del Ministro del Interior Corcuera, que había declarado que en el marco de los compromisos con la Comunidad Europea también había que tener en consideración el visado para los Estados latinoamericanos¹⁶.

Con los países del Magreb, y en particular con Marruecos, se mantenían también relaciones "especiales" que no siempre estuvieron en su mejor momento por lo que respecta a determinados temas políticos (pretensiones territoriales, pesca, etc.). Asi-

¹² Cf. lista en el anexo del comunicado Situación de los extranjeros en España, pág. 277.

¹³ *Ibid.*, pág. 267. En 1999 entraron en el país 76,392 millones de personas y se concedieron 542.710 visados (0,71%) Cifras según la Fundación Encuentro (Ed.), Informe España 2001. Una interpretación de su realidad social, Madrid 2001, pág. 416 (turistas), así como el Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2000, pág. 65 (visados).

¹⁴ Casas Álvarez, Trabajadores extranjeros, pág. 71.

¹⁵ Situación de los extranjeros en España, pág. 267. También Punto 3 de la Proposición no de Ley de abril de 1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380.

¹⁶ "España se supeditaría a las normas comunitarias sobre visados incluso para latinoamericanos," en: El País, 01/06/1989, pág. 26.

mismo se trataba de una importante región de origen de la inmigración en España, por lo cual no se hicieron tales concesiones de exención de visado. Al contrario, desde enero de 1987 se hablaba de introducir el visado obligatorio. Mientras que en la época en que había tenido lugar la polémica sobre Melilla esta medida se había empleado aún como medio de presión frente a Rabat (cf. cap. 2.4.4.), la introducción del visado a partir de 1988 fue justificada por los requisitos de armonización de la Comunidad Europea¹⁷. Sin embargo, la introducción, prevista primero para marzo de 1988 tuvo que atrasarse porque dentro de los Estados de la Comunidad no se podía llegar a un acuerdo. Aludiendo a sus "buenas" relaciones con Marruecos, España insistía en que no podía implementar esta normativa con respecto a su país vecino hasta que lo hubieran hecho otros Estados, lo que todavía no había ocurrido, entre otros países, con Gran Bretaña, Italia y Dinamarca. El Gobierno no quería adelantarse "en solitario"¹⁸. Un año después pareció factible el mes de marzo de 1990 como posible fecha de implantación¹⁹, pero cuando llegó el momento todavía no habían puesto en práctica la medida todos los países comunitarios, de modo que a España seguía sin serle posible excusarse frente a su vecino con el argumento de que poco más o menos había sido obligada a dar ese paso. Como el Gobierno español no estaba dispuesto a aceptar un posible empeoramiento de las relaciones diplomáticas, el procedimiento se aplazó por un período de por lo menos otro año. Frente a esta postura de imposición motivada por la política exterior, algunas opiniones del Ministerio del Interior consideraban urgentemente necesaria la introducción del visado obligatorio debido al interés nacional de protección contra la inmigración²⁰.

Sin embargo, la atención de España hacia las relaciones exteriores con respecto a Marruecos recibió un contragolpe en su intento de llevar adelante la apertura de las fronteras europeas en el campo bilateral antes de 1993. Francia rechazó este propósito, preocupada por que fuera a provocar una avalancha de inmigración magrebí²¹, lo que de hecho no carecía de fundamento, ya que Marruecos, donde la prevista introducción del visado había recibido intensas críticas, había reaccionado flexibilizando considerablemente desde aquel año su política de expedición de pasaportes, hasta entonces muy restrictiva²², de modo que ahora podían salir

¹⁷ López García, *Implantación*, pág. 64.

¹⁸ "España exigirá en breve el visado a ciudadanos de Marruecos, siguiendo la decisión de la CE", en: *El País*, 14/02/1988, pág. 15.

¹⁹ "España solicitará visado a marroquíes, argelinos y tunecinos a partir de marzo de 1990", en: *El País*, 10/03/1989, pág. 19.

²⁰ "España renuncia a imponer visado a los magrebíes", en: *El País*, 21/02/1990. También el entonces Director General de Política Interior en el Ministerio del Interior, Fernando Puig de la Bellacasa, Política española de extranjería en el marco europeo, en: *Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1991-1992*, Barcelona 1993, págs. 14-21, aquí pág. 18.

²¹ "España no convence a Francia ni a Portugal para suprimir las fronteras", en: *El País*, 12/05/1990. También Portugal rechazaba la apertura de las fronteras, pero por el temor de la política interior a una creciente influencia del fuerte vecino del Este. Otro argumento fue que sin el control fronterizo España se vería afectada por una inmigración ilegal más intensa de africanos a través de Portugal.

²² López García, *Implantación*, pág. 62sig.

legalmente del país muchos más ciudadanos marroquíes. La crítica marroquí se oponía en particular a que en el futuro se requiriese un visado para entrar en las ciudades de Ceuta y Melilla, de lo cual únicamente se excluiría a los habitantes de las provincias limítrofes Nador y Tetuán en un mínimo tráfico fronterizo. Pero si estas personas deseaban continuar desde allí a la Península, a Algeciras, se iban a ver también obligadas a solicitar un visado. En contraposición a esta postura crítica, Argelia, que debido a la cuestión del Sáhara Occidental mantenía con Marruecos tensas relaciones, aplaudió a finales de 1990 sorprendentemente la introducción del visado e hizo suya la argumentación española de que la medida iba a aportar más seguridad y respeto de la dignidad de los viajeros, ya que así se podrían evitar las repatriaciones en la frontera²³.

Al estallar la crisis del Golfo con la ocupación iraquí de Kuwait y la inminente guerra, se volvieron más difíciles también las relaciones entre el Magreb (islámico) y España como miembro de la OTAN, que por una parte mantenía buenas relaciones con el mundo árabe pero por otra apoyaba la coalición bélica americana contra Irak. Cuando en febrero de 1991 el Ministro español de Asuntos Exteriores Fernández Ordóñez viajó al Magreb para exponer la posición española en la guerra del Golfo, fueron también tema de conversación los visados, sobre todo con el objetivo de averiguar la postura de Marruecos. Como resultado de las reuniones, Marruecos aceptó la introducción del visado a cambio de una serie de medidas de compensación cuya entrada en vigor fijó Madrid finalmente para el 15 de mayo de 1991 coincidiendo con la extinción de la vigencia de los antiguos contratos consulares con Marruecos y Túnez. Se excluyó de la obligación de visado a quienes ya estuvieran en posesión de un título de residencia vigente en alguno de los países miembros de la Comunidad. Esta condición coincidía con las ideas de la Comisión Europea sobre la libre circulación de ciudadanos residentes que fueran de terceros Estados, pero también era necesaria, ya que para España habría sido mucho más difícil negociar otra cosa, pues cada año, en verano, cientos de miles de marroquíes cruzaban el Estrecho de Gibraltar procedentes de los países comunitarios (sobre todo de Francia, Bélgica, Países Bajos y Alemania) para ir a pasar las vacaciones a su país de origen, Marruecos²⁴. Otras concesiones fueron la gratuidad de la expedición de visados en Marruecos²⁵, la firma de un contrato sobre amistad, buena vecindad y cooperación y la promesa de un nuevo proceso de regularización para los inmigrantes irregulares en España (cf. cap. 3.2.2.)²⁶.

El hecho de que España consumara su adhesión al Acuerdo de Schengen un mes después de la introducción del visado para los tres Estados del Magreb podía

²³ "El ministro de Exteriores argelino elogia el visado para los magrebíes", en: El País, 04/12/1990, pág. 19.

²⁴ López García, *Implantación*, págs. 49-52. Sobre este llamado "paso del Estrecho" véase el cap. 3.1.2.

²⁵ Canje de notas entre España y Marruecos sobre la gratuidad de los visados (BOE de 13/09/1991 y 18/10/1991). En 1995 España suspendió la gratuidad con el pretexto de la adaptación a las disposiciones de Schengen con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen. BOCG, V Legislatura, Serie C, nº 215, de 18/09/1995.

²⁶ López García, *Implantación*, pág. 64.

causar la impresión de que el país hubiera querido demostrar sus buenas intenciones en el cumplimiento de la política europea²⁷. Y de hecho, España estaba cumpliendo anticipadamente con una parte del compromiso de adoptar por completo la política de visados de los Estados Schengen y con ello la lista de Estados a los que se iba a requerir visado obligatorio, a más tardar en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo²⁸. Pero la adhesión generó el delicado problema del tratamiento de los Estados latinoamericanos en este aspecto, pues el resultado era una colisión de intereses debido a la exención general de visados para esa región contenida en la proposición no de ley de abril de 1991. Y el tema de la especial posición de estos países volvió a destacar cuando en julio de 1991 se reunieron por primera vez en una cumbre todos los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, España y Portugal, en la que acordaron para el futuro la estrecha colaboración de los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones²⁹. Sin embargo, esto no impediría que el Ministro español del Interior Corcuera volviera a considerar que la cooperación era conciliable con la introducción del visado para estos Estados³⁰.

El problema afectaba en concreto a la República Dominicana. La diplomacia española había conseguido en 1990 el ingreso de este Estado insular en el Acuerdo de Lomé IV como único territorio de habla hispana³¹, aunque con la consecuencia de

²⁷ "Los consulados de España en el Magreb temen ser desbordados por una avalancha humana," en: El País, 15/05/1991, pág. 23. El autor del artículo opinaba que España había querido "hacer méritos".

²⁸ Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) de 25/06/1991, art. II,2 del Acta Final concerniente al art. 9,2 del CAAS (BOE de 05/04/1994). Impreso en Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, págs. 1121-1142, aquí pág. 1123. El art. III,1 del Acta Final define también las disposiciones especiales ya mencionadas para Ceuta y Melilla. El Acuerdo de Schengen entró en vigor el 1 de marzo de 1994, pero no comenzó a aplicarse hasta el 26 de marzo de 1995. Tomei, *Europäisierung*, pág. 53.

²⁹ I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno. Declaración de Guadalajara, Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, los días 18 y 19 de julio de 1991. <Online [<http://www.oei.es/icumbre.htm>] (01/03/2002)>. La Comunidad Iberoamericana de Naciones no es ni una nación, ni una alianza, ni un sistema económico que pueda colisionar con los compromisos españoles o de los otros Estados. Tampoco es tan formal como la *Commonwealth* o la *Communauté française*, que únicamente se utilizan como puntos de referencia. Se concibe a sí misma como un "mundo", como referencia a las numerosas dimensiones (culturales, lingüísticas, técnico-científicas, económicas, etc.) que le son inherentes, y como un espacio agrupado voluntariamente en el cual se establecen las más distintas relaciones a fin de fomentar la democracia y el desarrollo, pero también de participar en el escenario internacional. Del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, pág. 166. Esta Comunidad debía desprenderse conscientemente de la retórica del pasado y promover una cooperación activa entre semejantes, lo que a su vez iba a resultar también una retórica y en la práctica colisionó algunas veces con la política de exterior y de seguridad común. Cf. Richard Youngs, *Spain, Latin America and Europe: The Complex Interaction of Regionalism and Cultural Identification*, en: Richard Gillespie/Richard Youngs (Ed.), *Spain: The European and International Challenges*, London 2001, págs. 107-128, aquí págs. 117-120. Celestino del Arenal/Alfonso Nájera, *La comunidad iberoamericana de naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid 1992.

³⁰ "Corcuera anuncia la expulsión 'con todas las garantías' de los inmigrantes ilegales," en: El País, 12/12/1991, pág. 12.

³¹ Sin embargo, el éxito de España fue muy restringido, ya que la República Dominicana no obtuvo las mismas ventajas comerciales que las antiguas colonias británicas, francesas y holandesas. Estos Estados

que la República Dominicana tuvo que someterse a la obligación de visado como el resto de los Estados ACP, pasando a ser el único país latinoamericano que formaba parte de la lista común de visados de los Estados de Schengen³². Pero también por parte española hubo circunstancias que podían justificar la obligación de visado para este país. Por una parte, se estaba observando un incremento general de la inmigración procedente de la República Dominicana. Un indicio de ello fue el resultado de la regularización de 1991, en la cual los ciudadanos dominicanos, conjuntamente con los peruanos (detrás de los argentinos), constituían el grupo más numeroso de los extranjeros regularizados. Como resultado de esta acción, la cifra de autorizaciones de trabajo expedidas a dominicanos se había multiplicado por diez, aun cuando en cifras absolutas se tratará “únicamente” de poco más de 5.500 personas³³. A ello hubo que añadir la continuada repatriación de pasajeros llegados al aeropuerto internacional de Madrid-Barajas. De las más de 4.000 repatriaciones ejecutadas en 1991, más de 1.900 afectaron a dominicanos, lo que significaba una cuota del 18% de todas las personas llegadas de ese país. Las repatriaciones se motivaron en base a la prescripción de 1989 sobre la acreditación de suficientes medios económicos (cf. cap. 2.5.1.), que volvió a aplicarse tácitamente. La publicación de estas cifras provocó en verano de 1992 una nueva protesta de los embajadores latinoamericanos, que acusaban la arbitrariedad del comportamiento de los funcionarios fronterizos. En algunos casos aislados se llegó incluso a sugerir que quizás sí hubiera que introducir el visado para estos Estados a fin de poder acabar con unas circunstancias para ellos vergonzosas. En este sentido no faltaron en el año del V Centenario implícitos comentarios sobre la “ingratitude” de España, cuyos ciudadanos habían sido recibidos al otro lado del Atlántico con los brazos abiertos cuando llegaron huyendo del hambre y de la dictadura³⁴.

En ese momento ya era pública la intención de introducir el visado obligatorio para la República Dominicana; sin embargo, en vista de las circunstancias, era conveniente acelerar ligeramente el procedimiento. El detonante fue el asesinato en Madrid en noviembre de 1992 de la ciudadana dominicana Lucrecia Pérez, que al

se opusieron, también con Alemania, a la admisión de otros Estados latinoamericanos en el Acuerdo. Como los principales productos de exportación de la República Dominicana (azúcar, plátanos, ron) se mantuvieron fuera del Acuerdo, el país permaneció como miembro de segunda clase, lo que motivó a España a no emprender provisionalmente otras iniciativas de este tipo. Jean Grugel, España y Latinoamérica, en: Richard Gillespie/Fernando Rodrigo/Jonathan Story (Ed.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid 1995, págs. 189-209, aquí pág. 206. En las negociaciones para la adhesión a la CE, España tampoco había podido emplear sus relaciones especiales con América Latina para conseguir ventajas comerciales efectivas. Christian Freres/Antonio Sanz Trillo, *Política exterior de España hacia América Latina desde la transición. Una visión crítica*, en: Javier Tusell/Juan Avilés/Rosa Pardo (Ed.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid 2000, págs. 547-574, aquí pág. 558 sig.

³² Puig de la Bellacasa, *Política española de extranjería*, pág. 19.

³³ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Anuario de Migraciones 1993*, pág. 105.

³⁴ Cf. los artículos en *El País*: “Embajadores latinoamericanos afirman que sus ciudadanos son expulsados arbitrariamente” (18/07/1992, pág. 14); “Interior asegura que ‘rechazó’ sólo al 0,87% de los latinoamericanos que visitaron España” (22/07/1992, pág. 16); “Ciudadanos bajo sospecha” (20/09/1992, Suplemento Domingo, pág. 9).

ser el primer delito de motivación xenófoba de tal magnitud desató un imponente eco mediático, como consecuencia del cual también se situó en el punto de mira la situación de la inmigración irregular. El Gobierno dominicano instó a anticipar la introducción del visado, tanto para mejorar la situación de sus ciudadanos como para conseguir (en vano) del Gobierno español el compromiso de regularización de los aproximadamente 3.000 dominicanos que se calculaba que vivían en España sin documentación suficiente³⁵. En abril de 1993 se comunicó oficialmente a la República Dominicana la revocación del acuerdo de exención del visado obligatorio, que se previó que entraría en vigor medio año más tarde. Pero como el Gobierno español temía que la divulgación de esta noticia y la inminente publicación del contingente de trabajadores extranjeros (cf. cap. 3.2.3.) pudieran provocar una entrada masiva de "turistas" dominicanos, la entrada en vigor se adelantó al 1 de junio³⁶. En el debate de la Comisión parlamentaria que debería haber autorizado la modificación del acuerdo bilateral se abordaron estos múltiples motivos sólo de forma restringida. Los portavoces de los grupos parlamentarios remitían sobre todo a los compromisos adquiridos por España en el Acuerdo de Schengen. Únicamente el portavoz del Partido Popular añadió que la suspensión de la exención de visado también era un buen medio para combatir la inmigración irregular, que en el caso de las mujeres dominicanas estaba relacionado con el subsiguiente problema de la prostitución. Con la plena conciencia de que el visado obligatorio significaba un atentado contra la relevancia de la tradicional preferencia de América Latina, se añadió casi a modo de disculpa que en este caso la cooperación económica iba a servir de compensación³⁷.

Desde 1992 también los ciudadanos peruanos necesitaban un visado para entrar en España, pero este caso era distinto y no consecuencia directa del aumento del registro de entrada de personas de Perú o el resultado de la regularización de 1991. La revocación, o simplemente la suspensión del acuerdo de exención del visado obligatorio, tenían más bien su origen en la iniciativa peruana como consecuencia de diferencias diplomáticas. El Gobierno de Fujimori consideró la repatriación de sus ciudadanos desde la frontera una ruptura unilateral del acuerdo por parte de España y dictó la revocación con fecha 15 de julio de 1991 con efectos del 15 de febrero del año siguiente³⁸.

Provisionalmente, en los años siguientes no se revocaron más acuerdos de exención de visado con respecto a ningún país latinoamericano. España consiguió

³⁵ "España y la República Dominicana aceleran la exigencia de visado para frenar la inmigración", en: *El País*, 23/11/1992, pág. 17.

³⁶ Romero Valiente, *La migración dominicana*, págs. 9 y 16.

³⁷ BOCG, IV Legislatura, Serie C, nº 319-1, de 14/01/1993. El debate en DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 605, de 17/02/1992, pág. 18221.

³⁸ Fue motivo de serias tensiones un incidente el 3 de diciembre de 1991, cuando se denegó la entrada a un grupo de peruanos que llegaron en tres aviones vía París. En Perú se desató una enérgica polémica en cuyo transcurso se atentó contra el Consulado español en Lima. Pero como la revocación de la exención ya se había anunciado antes, este incidente no puede contemplarse como detonante, como sugiere Merino Hernando, *La inmigración peruana*, pág. 8. Cf. Dirección General de Migraciones, *Política inmigratoria en España 1990-1992*, Madrid 1992 (sin publicar, SEIE Informe 9/92), pág. 13.

imponer sus intereses durante tanto tiempo como lo permitió el marco europeo. La situación no cambió hasta que se comunitarizó la política de visados. Con el Tratado de Maastricht de 1992 se crearon por primera vez los fundamentos jurídicos explícitos del derecho de inmigración en la Comunidad. La anterior cooperación intergubernamental se integró institucionalmente en la recién creada Unión Europea (TUE, Título VI 1992) con el denominado "tercer pilar", que comprendía la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior³⁹. El artículo K.1 del Tratado de la Unión Europea declaraba explícitamente de interés común la política de asilo (cifra 1), las normas para el cruce de personas por las fronteras exteriores (cifra 2) y la política de inmigración con las condiciones para el acceso, la circulación, la estancia, la libertad de acceso al empleo, así como la lucha contra la inmigración ilegal y la estancia y el trabajo irregulares (cifra 3). Se aprobó el propio derecho de iniciativa legislativa de la Comisión en estos asuntos⁴⁰. Además, el Tratado ofrecía la posibilidad de traspasar ámbitos de interés común del art. K.1 al primer pilar, es decir a la competencia total de la Comunidad (la denominada "pasarela"), donde debían tratarse entonces conforme al art. 100c del modificado Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE 1992). El artículo contenía, como única competencia comunitaria en política migratoria, la determinación de los terceros países con visado obligatorio y la configuración del visado. Las resoluciones en estos ámbitos quedaban provisionalmente supeditadas todavía a la unanimidad del Consejo, pero se determinó que a partir del 1 de enero de 1996 el Consejo iba a pronunciarse por mayoría cualificada sobre dichas resoluciones (art. 100c,3)⁴¹. No se consiguió una mayor estandarización debido a las divergencias de opiniones entre los Estados miembros, que no querían ver recortados sus derechos soberanos⁴².

Conforme a su derecho de iniciativa legislativa, a finales de 1993 la Comisión intentó llegar a un acuerdo sobre el cruce de las fronteras exteriores, después de que el primer intento, obra del grupo ad hoc de inmigración, hubiera fracasado a causa del conflicto entre España y Gran Bretaña. La nueva propuesta⁴³, que adaptada al Tratado de Maastricht coincidía esencialmente tanto con la antigua como con las disposiciones del Acuerdo de Schengen, dejaba sin resolver la cuestión de

³⁹ El primer pilar comprendía todos los ámbitos de competencia total de la Comunidad, el segundo la política exterior y de seguridad común (PESC). Cf. Thiel, *Die Europäische Union*, págs. 50-54, 184-214, 219-227. Christian Klos, *Eine Reise von Rom nach Amsterdam: Die Entwicklung des europäischen Einwanderungsrechts*, en: Achim Wolter (Ed.), *Migration in Europa. Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten*, Baden-Baden 1999, págs. 19-37, aquí págs. 25-27. Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, págs. 42-57.

⁴⁰ Según Stephan Stetter, *Regulating Migration: Authority Delegation in Justice and Home Affairs*, en: *Journal of European Public Policy* 7 (2000), págs. 80-103, aquí pág. 89, la unanimidad requerida en el Consejo reduce las posibilidades de la Comisión de imponer sus propias ideas.

⁴¹ Las medidas sobre la uniformidad en la configuración del visado debían aprobarse antes por mayoría cualificada.

⁴² Verónica Tomei, *Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen*, (Forum Migration 3), Bamberg 1997, pág. 25.

⁴³ COM (93) 684 final Véase DO C 11, de 15/01/1994.

la aplicación territorial a fin de eludir la polémica sobre Gibraltar, pero a pesar de que el Consejo estaba básicamente de acuerdo en el plano político, no llegó a aprobarse⁴⁴. Paralelamente a la propuesta de acuerdo, la Comisión presentó otra propuesta de reglamento conforme al art. 100c TCE (1992) para determinar a qué Estados se iba a exigir el visado obligatorio⁴⁵. El Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior no aceptó esta propuesta hasta 1995⁴⁶. Hasta entonces, la lista de los Estados propuestos inicialmente se había reducido de 129 a 101, pues con la condición obligatoria de la unanimidad cada Estado miembro podía eliminar países de la lista en atención a sus relaciones históricas, políticas, culturales y económicas, aunque en principio eran de la opinión de que tales consideraciones bilaterales no debían influir para nada⁴⁷. Según el art. 5 de este reglamento de 1995, después de cinco años la Comisión iba a elaborar un informe acerca del tratamiento que debían recibir los países que no constaban en la lista común. Junto a esta denominada "lista negra" había una "lista blanca" con países a los cuales ningún Estado miembro exigía la obligación de visado, así como una "lista gris" con los países cuyos ciudadanos sólo estaban obligados a presentar un visado para entrar a algunos Estados comunitarios. El informe iba a servir para aclarar estos casos. Hubo que adelantar el procedimiento, pues el 10 de junio de 1997 el Tribunal de Justicia Europeo derogó el reglamento por falta de participación del Parlamento Europeo⁴⁸.

A partir de entonces se vieron afectados los intereses españoles, ya que Bolivia, Ecuador y Colombia eran tres Estados latinoamericanos incluidos en la "lista gris". Pero a partir de 1996 estas resoluciones ya no podían impedirse con un veto nacional⁴⁹. Como consecuencia, España no consiguió ganar suficientes votos en el Consejo para evitar una mayoría cualificada, de modo que en el transcurso del año 1998 se informó a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los tres países sobre la posibilidad de introducir el visado y sobre las posibles compensaciones. Sin embargo, al desatarse en el momento decisivo un conflicto de competencias entre el Consejo y el Parlamento Europeo, el asunto fue trasladado al grupo de Schengen⁵⁰.

⁴⁴ Boletín CE 11-1993, cifra 1.5.4.

⁴⁵ DO C 11, de 15/01/1994. Justificó esta propuesta, entre otros motivos, basándose en su competencia central como una importante medida de acompañamiento para realizar la libre circulación conforme al art. 7a TCE (1992), antes art. 8a TCE (1986).

⁴⁶ Reglamento (CE) 2317/95, véase DO L 234, de 03/10/1995. Boletín UE 9-1995, cifra 1.1.1., la lista en cifra 2.2.1.

⁴⁷ Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, pág. 34 sig.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 10 de junio de 1997, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-392/95. El Reglamento discrepaba en puntos esenciales de lo que se había presentado al Parlamento, no habiendo vuelto a presentarse la versión definitiva. Antonio Cruz, *Achievements in the Fields of Immigration and Asylum since January 1998*, en: *European Journal of Migration and Law* 1 (1999), págs. 243-254, aquí pág. 253.

⁴⁹ Con el Tratado de Ámsterdam de 1997, el antiguo art. 100c TCE (1992) se convirtió en el art. 62,2b cifras i y iii TCE (1997).

⁵⁰ Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea anejo al TUE. Véase Thomas Läufer (Ed.), *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*, 3ª ed., Bonn 1999, págs. 231-236.

Si bien con el Tratado de Ámsterdam se había implementado el acervo de Schengen, entre los socios de Schengen seguía teniendo validez la unanimidad. Finalmente, la Presidencia alemana del Consejo logró a finales de 1998 el compromiso de que Bolivia y Ecuador pasaran a la "lista blanca", mientras que Colombia permaneció de momento en la "lista gris"⁵¹. El resultado fue que la lista de visados del nuevo Reglamento del 12 de marzo de 1999 tenía exactamente el mismo contenido que la anterior⁵².

Pero la determinación sobre los casos dudosos se tomaría a principios del año 2001. A mediados del año 2000, la Comisión presentó la correspondiente propuesta que, en el marco de la armonización total que se pretendía alcanzar, situaba a Colombia entre los Estados de los que se exigía visado⁵³. El Gobierno español no pudo ni quiso volver a oponerse a esta clasificación. Como para efectuar la determinación estaba prevista "una evaluación, ponderada caso por caso, de diversos criterios relativos en particular a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad"⁵⁴, la cifra de inmigrantes ilegales colombianos ya sólo tuvo efectos negativos en España. En el proceso español de regularización del año 2000 (cf. cap. 4.2.1.) resultaron el tercer grupo más representado, superando las 13.000 personas; aproximadamente la cifra de colombianos que en 1999 habían obtenido una autorización de residencia, es decir, un incremento del 100%⁵⁵. Además, en particular el problema de las drogas en ese país, así como la permanente situación de guerra civil, fueron elementos que ocasionaron una evaluación desfavorable. En la decisión final del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, de marzo de 2001, España se abstuvo de votar⁵⁶. Esto no repercutió en la decisión, pero recibió la atención de la política exterior, pues la medida provocó protestas. Mientras que por una parte el Gobierno colombiano pudo esperar durante mucho tiempo la implementación de la medida y en parte también la recibió favorablemente, frente a la "opinión pública" tuvo que destacar la injusticia de que se hiciera responder a todo el país por algunos pocos criminales colombianos. Y aunque sí llamó la atención, no tuvo consecuencias la protesta de algunos artistas colombianos que anunciaron que no volverían a viajar a su "madre patria" ideal durante todo el tiempo en que fuera necesario un visado para entrar en ella⁵⁷. Y parece que

⁵¹ "España evita tener que imponer visado a los naturales de Bolivia, Ecuador y Colombia", en: ABC Digital, 28/12/1998.

⁵² Reglamento (CE) 574/1999, véase DO L 72, de 18/03/1999.

⁵³ COM (2000) 27 final, véase DO C 177, de 27/06/2000.

⁵⁴ Reglamento (CE) 539/2001, véase DO L 81, de 21/03/2001, Considerando nº 5.

⁵⁵ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2000, págs. 212, 251. La cifra de colombianos con autorización de residencia ascendió en el año 2000 a 24.702, Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2000, pág. 94. El potencial migratorio que se añadió en 2001 hizo aumentar esta cifra a 48.710 personas, Ministerio del Interior, Balance 2001 - Delegación del Gobierno para Extranjería y la Inmigración, Madrid 2002, pág. 35.

⁵⁶ Reglamento (CE) 539/2001, véase DO L 81, de 21/03/2001.

⁵⁷ Entre los firmantes se encontraban el escritor y premio Nobel Gabriel García Márquez y el escultor Botero. Una serie de intelectuales españoles se solidarizaron con la protesta. García Márquez ya había estado en 1989 en el centro de una acción semejante sobre el tema de la acreditación de suficientes

en atención a este enrarecido ambiente España esperó a revocar oficialmente el acuerdo de exención de la obligación de visado; una revocación que no entró en vigor hasta el 2 de enero de 2002, aunque el reglamento europeo había entrado en vigor inmediatamente en abril de 2001⁵⁸.

En resumen, la política española de visados tuvo muy en cuenta la política exterior. Con respecto a los Estados latinoamericanos estaban en un primer plano las especiales relaciones históricas, de modo que la introducción del visado obligatorio en el período que nos ocupa no se realizó hasta que España agotó sus posibilidades de impedirlo frente a sus socios europeos. Por lo que respecta a los Estados del Magreb y sobre todo a Marruecos se observó asimismo una postura reservada durante mucho tiempo, aunque por un motivo distinto. En este caso se europeizó el problema, al protegerse España formalmente detrás de los otros miembros arguyendo que no podía actuar de otro modo. Como muestra la postura del Ministerio del Interior, había un considerable interés nacional en contener la inmigración. Si bien estos motivos, al igual que en el caso de los Estados latinoamericanos, no podían desestimarse completamente, sí desempeñaron un papel mucho más importante en Marruecos. Y sin embargo, a fin de mantener las buenas relaciones con el país vecino, se ofrecieron medidas compensatorias.

3.1.2 Contención del cruce ilegal de las fronteras: seguridad fronteriza y acuerdos de readmisión

Mientras que la concesión de visados sirve para incidir desde antes de la entrada al país dirigiendo los movimientos migratorios, el siguiente punto debe tratar necesariamente el manejo del control fronterizo. Pues es en las fronteras donde tiene lugar, con la presencia física de las personas, la auténtica admisión en el territorio, lo cual representa un elemento esencial del ejercicio de la soberanía nacional. Esto implica dos aspectos que el Gobierno español también destacó en su informe de 1990: por una parte la garantía de que el traspaso de las fronteras tiene lugar de acuerdo con la normativa, y por otra se trataba de impedir el cruce ilegal de las fronteras⁵⁹. Además de analizar cómo se desarrollaron estos dos puntos, merece aquí la atención un tercer aspecto que consiste en el tratamiento que reciben las personas interceptadas mientras están cruzando o una vez han cruzado ilegalmente la frontera. Si las medidas para impedir este hecho constituyen un intento de intimidación, la repatriación es también una de estas medidas, pues tiene la función de demostrar que, aunque se haya conseguido cruzar la frontera sin la debida autorización, hay que contar con la persecución y el fracaso de tal empresa.

medios económicos en la entrada a España. Cf. la documentación en El País Digital: "Intelectuales de América Latina condenan las trabas a la inmigración" (18/03/2001); "187 intelectuales españoles apoyan a García Márquez en su rechazo al visado a los colombianos" (23/03/2001); "La abstención del Gobierno permitió la inclusión de Colombia en la 'lista negra'" (23/03/2001).

⁵⁸ Nota verbal N° 503/2001, Denuncia del Canje de Notas, de 26 de mayo de 1961, entre España y Colombia sobre Supresión de Visados (BOE de 24/11/2001).

⁵⁹ Situación de los extranjeros, pág. 267.

Las condiciones de la entrada legal a España definidas en el art. 11 de la Ley de Extranjería, como la obligación de entrar en el país sólo por los puestos habilitados, durante los días y horas señalados, con la presentación de los documentos de viaje requeridos y la acreditación de suficientes medios económicos para el sustento durante la estancia en el país, así como para el retorno o el traslado a otro país, coincidían tanto con las condiciones vigentes desde antes de 1985 como con las de otros Estados europeos⁶⁰. La acreditación de medios económicos, un aspecto interesante desde el punto de vista del control de la inmigración que todavía no estaba definido en el Reglamento de ejecución, se concretó en 1989 mediante una Orden del Ministerio del Interior⁶¹. La reglamentación excluía a los ciudadanos comunitarios así como a las personas que estuvieran en posesión de un permiso de residencia o de trabajo en la CE⁶². Se dirigía en particular contra los ciudadanos de aquellos países "estadísticamente más sensibles a la emigración ilegal en España," y especialmente contra aquellos a los que no se exigía ningún visado para entrar en España⁶³. Se habían fijado 5.000 pesetas por día y persona, un mínimo de 50.000 pesetas con independencia de la duración de la estancia, así como un billete de vuelta intransferible expedido a nombre del interesado con una fecha fijada para el regreso⁶⁴. El motivo de la "dureza" de esta medida⁶⁵ parecía ser una crítica por parte de la Comunidad Europea que el Ministro español del Interior, Barrionuevo, había mencionado anteriormente en el Parlamento, según la cual supuestamente la política española de visados era demasiado permisiva. Aunque Barrionuevo rechazó rigurosamente esta crítica, anunció en el mismo instante el endurecimiento de los controles⁶⁶. El hecho de que esta medida, que se había convalidado al criterio del funcionario fronterizo, se practicara de forma general con los extranjeros que llegaban de América Latina, provocó el conflicto descrito anteriormente (cf. cap. 2.5.1.), que finalizó con la decisión del Gobierno español de interrumpir esta práctica con este grupo de extranjeros. Pero la interrupción sólo fue temporal, pues pocos años después se repetirían las protestas de los embajadores latinoamericanos con motivo de las repatriaciones de sus conciudadanos, lo

⁶⁰ Como complemento el Reglamento de ejecución RD 1.119/1986, arts. 1-4, 11-15. Los arts. 5-10 se referían a los visados.

⁶¹ Orden de 22/02/1989 (BOE de 06/03/1989). También en Estrada Carrillo, Comentarios, págs. 99-102. El RD 1874/1978, de 2 de junio (BOE de 10/08/1978) por el que se regula la concesión y renovación de permisos de trabajo a extranjeros, había introducido en su Disposición adicional primera la necesidad de suficientes medios económicos. El siguiente RD 1031/1980 (BOE de 31/05/1980) adoptó esta condición en la Disposición adicional segunda. El Ministerio del Interior determinó el importe en 50.000 Ptas. por mes. Véase Souviron Morenilla, Notas, pág. 13. Gimenez Chornet, Trabajadores extranjeros, pág. 45.

⁶² Orden de 22/02/1989, art. 3. Sólo se excluía a los ciudadanos de la CE incluidos en el RD 1.099/1986. Otras excepciones eran personas en posesión de un visado para trabajar en algún país de la CE, propietarios de una vivienda o de un inmueble, pensionistas con derecho a percibir su pensión en España y estudiantes con una beca por importe suficiente.

⁶³ *Ibíd.*, art. 4,1. Había que elaborar una lista con este objetivo. Véase art. 7.

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 2,1.

⁶⁵ En su comentario, Estrada Carrillo, Comentarios, pág. 99, se sorprende de que "la dureza con que las reglamentaciones se expresan es ciertamente sobrecogedora".

⁶⁶ DSC, III Legislatura, Comisiones, nº 219, de 17/02/1988, págs. 7979-7981.

que por ejemplo motivó a Perú a revocar el acuerdo de exención del visado obligatorio con España (cf. cap. 3.1.1.).

Sin embargo, en estos conflictos diplomáticos no se trataba sólo del acto del rechazo como tal, sino también de las circunstancias que le acompañaban, al tener que permanecer los retenidos en el aeropuerto, el lugar más frecuente en el que sucedían estos hechos, hasta que se aclarara su situación. La retención por parte de las autoridades tomaba casi el carácter de una detención, en unas circunstancias que los afectados tenían que soportar bajo condiciones intolerables hasta que se tomara una decisión⁶⁷. Estas circunstancias pusieron en movimiento al Defensor del Pueblo, que veía consumado el supuesto de una detención injustificada, además de la denegación del derecho del habeas corpus, o sea de comparecer ante el juez, lo que habría significado una infracción del art. 17 de la Constitución. El Ministerio del Interior rechazó este punto de vista pero admitió la posible existencia de casos aislados desafortunados y anunció la intención de realizar reformas con respecto al período de estancia hasta el momento del viaje de regreso⁶⁸. De los informes del Defensor del Pueblo se desprende que el problema fundamental en este tipo de quejas que se transmitían a su institución era el amplio margen de discrecionalidad que tenían los funcionarios fronterizos. Decidían, también haciendo un mal uso de la normativa vigente, sobre si a pesar de cumplirse las condiciones debía permitirse o no la entrada. Únicamente la sospecha de que los extranjeros no llegaban sólo como turistas, sino que tenían la intención de ponerse a trabajar, podía provocar la denegación de la entrada, lo que ocurría de un modo demasiado general con personas procedentes de países pobres. A pesar de las reformas exigidas por el Defensor del Pueblo, que no quería ofrecer una valoración del control de la inmigración pero sí evitar la arbitrariedad, las quejas sobre estos tratamientos se repitieron también en los años siguientes⁶⁹.

El Gobierno abordó estas críticas en la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1996, que junto a otros también adaptó el tema de la entrada a los compromisos de Schengen, pues oficialmente los controles de las fronteras exteriores también debían ser gestionados por los Estados miembros. Se reconfiguraron los requisitos sobre los medios económicos suficientes y se elevó su rango normativo. La nueva versión, más exhaustiva y sistemática, proporcionaba así una nueva base jurídica sobre el comportamiento de los funcionarios de fronteras sin que tuvieran que cambiar los resultados prácticos. Se prescribió explícitamente que, de ser preguntado, el extranjero debía explicar los motivos por los cuales

⁶⁷ Los afectados quedaban aislados del exterior, sin contacto con familiares o abogados, no había suficientes instalaciones sanitarias o instalaciones para niños, en parte ni siquiera camas adecuadas. Cf. la presentación de diversos incidentes en la entrada en Defensor del Pueblo, Informe anual 1992 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1993, págs. 155-162.

⁶⁸ *Ibid.* "Gil-Robles cree que es inconstitucional la 'retención' de extranjeros en las fronteras", en: *El País*, 19/07/1992, pág. 15.

⁶⁹ Defensor del Pueblo, Informe anual 1990 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1991, págs. 150-154, en part. pág. 151. *Id.*, Informe anual 1993 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1994, págs. 196-207, en part. pág. 204 sig. Defensor del Pueblo, Informe anual 1994, págs. 178-183.

quería entrar en el país y que, en caso de duda, debía demostrarlo. Es decir, que el extranjero debía demostrar que no quería inmigrar. El hecho de que con la reforma no se lograra ninguna mejora en esta cuestión se demostró también por la inclusión en este procedimiento de personas que también requerían visado aunque hasta entonces habían sido excluidas del mismo ⁷⁰.

Tabla 7: Personas repatriadas desde la frontera 1988-1996

	Repatriados
1988	24.729
1989	35.162
1990	73.959
1991	53.722
1992	15.030
1993	12.982
1994	271.909
1995	173.988
1996*	102.242

(* hasta 31/08)

Fuente: En base a los Informes Anuales de la Policía, El País, 04/04/1989, pág. 18 (1988) y de 06/07/1990, pág. 21 (1989). López García, Bernabé/Ramírez, Ángeles, ¿España es diferente? Balance de la inmigración Magrebí en España, en: Migraciones nº 1 (1997), págs. 41-71, aquí pág. 49 (1990-1996).

El incremento de las cifras totales de repatriados en las fronteras (territoriales, portuarias y aeroportuarias) muestran en 1989/1990 los efectos de la orden. Mientras que en los aeropuertos se trataba sobre todo de latinoamericanos, en las fronteras territoriales los repatriados eran en gran parte marroquíes. Por este motivo, con la introducción del visado obligatorio para los Estados del Magreb volvió a registrarse un descenso en 1991/1992. El extraordinario incremento de 1994 respondía en cambio a una modificación en la captación estadística de las repatriaciones, sobre todo con la inclusión de Ceuta y Melilla, de modo que en ese año, por ejemplo, casi 217.000 del total de repatriaciones recayeron únicamente en Melilla ⁷¹.

Al igual que había ocurrido con la amplia consonancia con las normas de entrada en los Estados miembros de la Comunidad, la reglamentación era también prácti-

⁷⁰ RD 155/1996, arts. 35 y 36. Cf. Aprell Lasagabaster, El nuevo reglamento, pág. 321 sig. Antonio Gómez Movellán, Unión Europea, inmigración y el nuevo Reglamento de la ley de "extranjería" española: un comentario crítico, en: Jueces para la democracia nº 26 (1996), págs. 60-67, aquí pág. 63.

⁷¹ Cerca de 260.000 repatriados eran marroquíes. Gozálviz Pérez, La inmigración africana, pág. 15.

camente idéntica a la que el grupo ad hoc de inmigración había negociado para la Convención sobre las fronteras exteriores, que no se promulgó. Pero mucho más que el tema del cruce legal de las fronteras, en el plano europeo se debatió el cruce ilegal. Mientras que en su informe sobre inmigración de 1991 la Comisión Europea valoraba este tema como poco relevante desde el punto de vista de la irregularidad en comparación con la situación de residencia irregular surgida tras una entrada legal al país (*overstayers*)⁷², los Ministros encargados de asuntos de Inmigración le dedicaron más atención en el documento de trabajo que presentaron en 1991 en la Cumbre de Maastricht. Aunque el documento no abordó el hecho de que una política de admisión restrictiva que ofrecía a pocas personas la posibilidad de entrar legalmente en los Estados europeos era una causa fundamental de la inmigración ilegal y del tráfico ilegal de personas, las intenciones de combatir estas consecuencias mostraban una toma de conciencia. Con el objetivo de actuar conjuntamente contra la inmigración ilegal, los Ministros propusieron entre otras medidas la cooperación en el marco de la Convención sobre fronteras exteriores, la armonización de las medidas, así como la realización de controles en el interior de la Comunidad además de los controles fronterizos. Sin embargo, se constató la imposibilidad de impedir totalmente la inmigración ilegal por no poder vigilarse de forma ininterrumpida las extensas fronteras marítimas de numerosos Estados miembros⁷³.

Lo mismo que a Italia o Grecia, este problema afectaba a España, donde únicamente la frontera sur con el norte de África tiene una longitud de aproximadamente 1.400 kilómetros de costa mediterránea y 300 de costa atlántica. A los que hay que añadir, enfrente de Marruecos, las Islas Canarias. Tanto la costa española del Estrecho de Gibraltar, por ser el tramo de conexión más corto con el norte de África, como las Islas Canarias fueron el destino de personas que, por medio de pequeñas barcas, las denominadas "pateras", o de barcos de pesca más grandes intentaban alcanzar ilegalmente territorio español. Pero ésta no era la única estrategia de la inmigración ilegal. Otro método era viajar ocultos como polizones en los ferrys a Algeciras o a Cádiz, en parte escondidos a su vez dentro de los camiones que viajaban en los ferrys. La tercera posibilidad era finalmente intentar alcanzar por las fronteras terrestres los enclaves españoles de Ceuta y Melilla.

Como respuesta a estas estrategias se proyectó la intensificación de los controles. A finales de los años ochenta, el Gobierno autonómico de Canarias ya se quejaba de la inmigración ilegal, en contra de la cual el Ministro del Interior prometió reforzar los efectivos policiales, proveer un mayor y mejor equipamiento, construir una valla metálica entorno a la zona portuaria de Gran Canaria y la creación de la Guardia Civil del Mar para proteger la costa. Sin embargo, el

⁷² Commission of the European Communities, Commission communication to the Council and the European Parliament on immigration, SEC(91) 1855 final, Brussels 1991, cifras 5 y 23.

⁷³ El correspondiente documento en Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies*, págs. 449-491, aquí págs. 452 sig., 474.

Ministro del Interior Corcuera respondió en una pregunta frente a la correspondiente comisión parlamentaria que la puesta en práctica requeriría su tiempo por la limitación de los recursos económicos y humanos⁷⁴. Así, por ejemplo, la Guardia Civil del Mar no se creó hasta 1991. Pero como al principio únicamente estaba equipada con algunas barcas y su ámbito de competencia en el Estrecho de Gibraltar y en las Islas Canarias no sólo se limitaba a la captación de pateras, sino también a la vigilancia de las vías marítimas en general y a las actuaciones contra el tráfico de seres humanos y de drogas, el éxito sólo fue relativo. La búsqueda a lo largo de toda la costa⁷⁵ era totalmente como buscar la aguja en el pajar.

Tabla 8: Pateras interceptadas y personas aprehendidas 1991-2002

	Pateras interceptadas	Personas aprehendidas
1991	4	477
1992	15	616
1993	33	1.925
1994	34	352
1995	130	1.800
1996*	142	2.550
1999	475	3.569
2000	807	15.195
2001	1.060	18.517
2002	1.020	16.670

(* hasta 30/08)

Fuente: López García/Ramírez, ¿España es diferente?, pág. 49 (1991-1996). Para 1999-2002 comunicado escrito del Ministerio del Interior.

Con el perfeccionamiento de las tecnologías de la información, a finales de los años noventa el Gobierno comenzó a instalar el denominado Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), con la intención de “blindar” el Estrecho de Gibraltar instalando radares de larga distancia, cámaras térmicas, visores nocturnos, rayos infrarrojos, helicópteros, etc. interconectados. Pero entre otras por causas técnicas, en 2001 todavía quedaba mucho por hacer para su completa realización⁷⁶, de modo que, a pesar del considerable aumento de las cifras de interceptados, no se había conseguido todavía impedir la entrada ilegal en España, sobre todo porque con la

⁷⁴ BOCG, III Legislatura, Serie D, nº 250, de 17/11/1988, pág. 12634. DSC, III Legislatura, Comisiones, nº 426, de 15/03/1989, págs. 14287-14290, Ministro del Interior Corcuera (PSOE).

⁷⁵ Las interceptaciones tenían lugar por lo general cerca de la costa, para evitar que los ocupantes de las pateras fueran arrojados por la borda en alta mar por los propietarios. Defensor del Pueblo, Informe anual 1992, pág. 175.

⁷⁶ “El Gobierno invertirá 25.000 millones para blindar el Estrecho contra la inmigración”, en: El País Digital, 24/05/1999. “El centro de vigilancia del Estrecho aún carece de los medios electrónicos prometidos”, en: El País Digital, 08/10/2001.

intensificación de la vigilancia en el Estrecho de Gibraltar la ruta de la inmigración se había desviado a las Islas Canarias⁷⁷.

En los puertos se intensificaron los controles de los ferrys que atracaban, lo que tropezaba no obstante con ciertos impedimentos organizativos, ya que en los meses estivales de julio y agosto cruzaban el Estrecho cientos de miles de marroquíes procedentes de Francia, los Estados del Benelux y Alemania para ir de vacaciones a su país de origen. A fin de mitigar el caos veraniego, después de la llegada al poder de los socialistas en 1982 el Gobierno español entabló contacto con el Gobierno de Marruecos para conseguir que se desarrollara sin contratiempos la "Operación Tránsito", denominada a partir de 1990 "Operación Paso del Estrecho"⁷⁸, procedimiento que no se pudo invalidar por la extrema rigidez de los controles. Como era ilusorio el control completo de las costas y de los puertos, la estrategia, en consonancia con las ideas que animaban en 1991 a los Ministros de Inmigración, preveía también controles en el interior del país. La base jurídica para estos controles les vino dada a las fuerzas de seguridad españolas en 1992 con la Ley sobre protección de la seguridad ciudadana, destinada principalmente a combatir el terrorismo y el tráfico de drogas⁷⁹. La Ley, muy impopular debido a las experiencias anteriores con las amplias competencias en materia de control por parte de las fuerzas de seguridad en la época de Franco, permitía entre otras cosas el control de todas las personas sospechosas en calles, plazas y edificios. Asimismo se obligó a los extranjeros a portar continuamente consigo la documentación que pudiera acreditar su identidad y su permiso de residencia⁸⁰. Estos controles se intensificaron en particular en el

⁷⁷ En 2002, la cifra de las pateras interceptadas (63%) y de las personas aprehendidas (59%) superó por primera vez la del Estrecho de Gibraltar. El año anterior habían sido sólo el 26% de las pateras y el 22% de los retenidos. Cálculos de una comunicación escrita del Ministerio del Interior del 23/06/2003 al autor.

⁷⁸ La cifra de las personas retenidas en esta operación aumenta continuamente:

1987	525.841
1991	751.763 (desde 1990 también los puertos de Almería y Málaga)
1996	792.483
2000	1.093.088 (desde 1997 también el puerto de Alicante)

López García, *Implantación*, pág. 52, así como las cifras del Ministerio del Interior para 1996 y 2000, Ministerio del Interior, Balance 2000 - Protección Civil. Además de Tánger se abordaron también por parte marroquí los puertos de Nador y Orán; el tráfico también tenía lugar por Ceuta y Melilla.

⁷⁹ Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (BOE de 22/02/1992). La Ley (LOPSC) recibió también el nombre del Ministro del Interior "Ley Corcuera".

⁸⁰ *Ibid.*, arts. 20,1 y 11. Cornelius, Spain, pág. 345 sig. La LOPSC era la sucesora de la Ley de Orden Público de 1959. A demanda de un grupo de diputados del Congreso del Parlamento canario, del gobierno de la Comunidad Autónoma de Asturias y de diversos tribunales, la Ley fue revisada por el Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales algunas de sus partes. STC 341/1993, de 18 de noviembre (BOE de 10/12/1993). La obligación de los extranjeros de poder acreditar en todo momento su estatus de residencia se encontró más adelante en una recomendación del Consejo JAI de la Unión Europea. Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1995 sobre Armonización de los medios de lucha contra la inmigración y el empleo ilegales y sobre la mejora de los medios de control previstos a tal fin, puntos 2 y 3 (DO C 5, de 10/01/1996).

interior de las zonas costeras, por lo que incluso los transportistas o los taxistas se vieron incluidos en los mismos⁸¹.

Hasta finales de los años ochenta había sido relativamente fácil cruzar las fronteras de ambos enclaves españoles, pero a partir de entonces las fronteras fueron reforzándose continuamente. Los 11 kilómetros que constituyen la frontera de Melilla fueron provistos de alambrada, sensores y cámaras, mientras que en Ceuta esta medida era difícil de aplicar debido al entorno montañoso en el que transcurren los 8 kilómetros de su frontera⁸². A mediados de los años noventa, el Ministerio del Interior intensificó la ampliación de las instalaciones para responder a la afluencia sostenida de los inmigrantes subsaharianos, entre otras medidas con la construcción de muros alrededor de Ceuta, ya que los problemas, como consecuencia de la facilidad y la efectividad con que se había conseguido aislar a Melilla, se habían visto desplazados a esa ciudad. Pero ni las mejoras en el equipamiento de las instalaciones fronterizas ni la movilización del ejército en patrullas tras los disturbios de 1995 en Ceuta (cf. cap. 3.1.3.) tampoco pudieron impedir que la cifra de personas que conseguían entrar ilegalmente en las ciudades siguiera aumentando sin cesar. La reacción consistió en seguir reforzando las construcciones fronterizas, de modo que el Ministerio del Interior acabó rodeando Ceuta con cuatro vallas, cuya construcción se concluyó en 2000⁸³. En vista de estas instalaciones fronterizas, que en algunos aspectos recuerdan al antiguo "telón de acero", queda claro, por lo menos en los detalles, a qué se refiere la expresión "Fortaleza Europa".

En política interior, el Gobierno socialista y la oposición conservadora del Partido Popular estaban relativamente de acuerdo en la realización de controles y en las medidas de aislamiento, que para ambos eran los principales factores de la política de inmigración. En algunas ocasiones, el PP intentó crearse su propio perfil reivindicando un incremento de los controles, el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad, e incluso la creación de una fuerza naval especial para controlar la inmigración y el contrabando de drogas⁸⁴. Ambas partes justificaban su postura no

⁸¹ Como consecuencia se quejaron y reivindicaron su derecho a transportar pasajeros sin tener que controlar sus documentos, por ser el control al fin y al cabo una misión soberana. Cf. Fundación CIPIE, Inmigración y Racismo, 4º trimestre 1997, Temas de permanente actualidad. Esta práctica se realiza también en la frontera germano-polaca.

⁸² "La puerta de África", en: El País, 04/04/1989, pág. 18.

⁸³ "La nueva valla contra inmigrantes en Ceuta eleva a 8.000 millones el gasto en la frontera", en: El País Digital, 17/08/1999. El artículo contiene una presentación esquemática de las instalaciones fronterizas. Paralelas a las dos vallas de metal a lo largo de una vía de control se levantaron otras dos verjas con alambre de espino de más de tres metros de altura equipadas con sensores y frente a ellas una alambrada. Además, el equipamiento consiste en un sistema de torres de vigilancia, cámaras térmicas, faros detectores, etc. En las playas se construyeron escolleras artificiales también reforzadas con muros y torres de vigilancia, para evitar la entrada en la ciudad con lanchas neumáticas o a nado. "Concluye el vallado exterior de la frontera de Ceuta tras casi siete años de obras", en: El País Digital, 04/02/2000.

⁸⁴ "Aznar pide una fuerza naval para controlar la inmigración y la droga en el Mediterráneo", en: El País, 03/10/1992, pág. 15. El Presidente del PP advertía también sobre un riesgo militar procedente del Sur que no podía descartarse totalmente. El conservador Herrero de Miñón, miembro de la directiva del PP y padre de la Constitución, expondría más adelante planteamientos similares acerca de la políti-

sólo en atención a los requisitos que comportarían las fronteras exteriores comunes y el Acuerdo de Schengen⁸⁵, sino que señalaban que se trataba igualmente de un asunto de interés nacional. Lo cual coincidía con la idea fundamental que defendía la proposición no de ley sobre política de inmigración de 1991 de que la apertura de las fronteras y la ilimitada inmigración iban a superar la capacidad de integración de la sociedad y a ocasionar actos xenófobos. El destinatario de estos argumentos era la oposición de izquierda de IU-IC, que acusaba al Gobierno de estar llevando a cabo una política fronteriza represiva y exigía desde una perspectiva internacionalista la solidaridad con aquellos que llegaban al Norte en busca de una vida mejor. En su opinión, la acogida de estas personas debía ser una aportación éticamente necesaria a una cooperación activa para el desarrollo. A diferencia de los grandes partidos, IU-IC no opinaba que la política tuviera la facultad de controlar la afluencia de inmigrantes a base de prescripciones⁸⁶. A la vista de que en los casos de Ceuta y Melilla se trataba de dos “puestos avanzados” europeos en África, según España puntos relevantes de la frontera meridional europea, en 1996 estuvieron todos los partidos de acuerdo en exigir el traslado del problema a la Unión Europea⁸⁷, que básicamente era lo mismo que reivindicar la participación de la Comunidad en los gastos ocasionados por el aislamiento, lo cual también se realizó⁸⁸.

Estrechamente conectada con los controles estaba la cuestión sobre el tratamiento que debían recibir las personas interceptadas en el momento de cruzar ilegalmente la frontera o más tarde por parte de las fuerzas de seguridad. Este proceder debía servir tanto para desprenderse de las personas capturadas como para ejercer un efecto disuasorio. El procedimiento empleado fue la

ca de seguridad, que contemplaban también una decidida protección, con todos los medios necesarios, frente a las inmigraciones masivas. Miguel Herrero de Miñón, España en el mundo, en: Javier Tusell/Emilio Lamo de Espinosa/Rafael Pardo (Ed.), Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española, Madrid 1996, págs. 3-26, en part. pág. 7.

Véase también la interpelación parlamentaria en DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 209, de 16/09/1992, pág. 10213, o las proposiciones no de ley del PP de 1995, que demandaban el estacionamiento de unidades de la Guardia Civil del Mar en Ceuta y en las Islas Canarias. BOCG, V Legislatura, Serie D, nº 290, de 06/11/1995, pág. 9 sig. y BOCG, V Legislatura, Serie D, nº 311, de 22/12/1995, pág. 8 sig. Ambas proposiciones no de ley perdieron su validez al finalizar la legislatura a principios 1996 por no haberse llegado a la votación.

⁸⁵ Celaya, La política en la frontera, pág. 31, coloca este tema en primer plano.

⁸⁶ Sobre la posición de IU-IC, cf. Antonio Izquierdo Escribano, La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995), Madrid 1996, pág. 257. Casimiro Casillas Casillas, Aspectos socio-políticos de la inmigración en España, en: Ciencia Policial 30 (1995), págs. 143-168, aquí pág. 151. Según Celaya, La inmigración en el discurso, pág. 232, la posición de IU-IC representa una extrapolación del discurso sobre el Tercer Mundo, al igual que una nueva forma del internacionalismo de la izquierda.

⁸⁷ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 26, de 24/09/1996, pág. 1087, Diputada Fernández Sanz (PSOE). La declaración se refiere al punto 14 de una proposición no de ley sobre política de inmigración aprobada por unanimidad que después de la toma de posesión del Gobierno del PP iba a completar la de 1991. Véase BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 13.

⁸⁸ Cf. declaraciones del Ministro del Interior Mayor Oreja (PP) frente a la comisión parlamentaria de Justicia e Interior, DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 363, de 18/09/1997, pág. 10716 sig.

denominada devolución. Se trataba de una especie de expulsión en la cual no era necesario instruir ningún laborioso expediente porque la infracción, es decir la entrada ilegal, era evidente de inmediato. Esto significaba que las personas interceptadas eran reconducidas directamente por la misma frontera por la que habían llegado. Sin embargo, esta medida presentaba diversos problemas. Si los interceptados eran nacionales del país vecino, el proceder era sencillo ya que el Estado correspondiente debía dejar entrar a sus propios ciudadanos. En el caso español el país afectado era Marruecos y, de hecho, la gran mayoría de las personas devueltas eran de nacionalidad marroquí. La situación era más difícil cuando los afectados procedían de países más lejanos y habían accedido a España o bien directamente desde los países de origen o a través de los países vecinos. La primera cuestión que se planteaba era si los lejanos países de origen iban a reacoger a sus conciudadanos. Como esto no se podía dar por supuesto, con el nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería, en 1996 España volvió a incidir en la responsabilidad de los transportistas con la transposición del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, que obligaba a la empresa de transporte que había traído al país a los ciudadanos de terceros países sin cumplir completamente con las condiciones de entrada, a devolverlos a sus países de origen haciéndose cargo de los costes que esto originara⁸⁹.

Pero si no se averiguaba cuál había sido la empresa o se trataba de personas que habían llegado directamente desde el país vecino, la devolución se topaba con un problema. Para estos casos, tanto la Comisión Europea como los Ministros de Inmigración comunitarios propusieron en 1991 la firma de acuerdos de readmisión entre los Estados miembros así como con terceros Estados, similares al que los Estados de Schengen habían firmado con Polonia el 29 de marzo de 1991⁹⁰. El contenido de estos acuerdos, que se habían elaborado siguiendo las disposiciones del art. 23 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen para regular la repatriación de ciudadanos no deseados de terceros Estados, consistía en que los países firmantes se comprometían a readmitir a aquellas personas que habían entrado de forma irregular desde su territorio en el territorio del otro Estado. Debido a que la Comunidad no tenía competencia global para firmar estos acuerdos con terceros Estados, la firma de acuerdos de las mismas características en el plano bilateral siguió siendo asunto de cada uno de los Estados en su condición de miembros del Acuerdo de Schengen.

⁸⁹ RD 155/1996, art. 41,1 y CAAS, art.26. El Reglamento de ejecución de 1986 (RD 1.119/1986) no había contenido tal disposición aunque se había previsto en el derecho vigente anteriormente (Decreto 522/1974, art. 8,2) y de forma análoga ya había existido en el derecho de emigración.

⁹⁰ Commission of the European Communities, Commission communication SEC(91) 1855 final, 1991, cifra 54. Informe de los Ministros de Inmigración en Guild, The Developing Immigration and Asylum Policies, pág. 452 sig. En el mismo sentido Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Política de inmigración y asilo, COM(94) 23 final, Bruselas 1994, cifra 114. España se adhirió al acuerdo con Polonia el 27 de octubre de 1992 (BOE de 19/01/1993).

Tabla 9: Devoluciones 1990-2001

Devoluciones	
1990	959
1991	1.888
1992	2.357
1993	803
1994	18.170
1995	19.353
1996*	4.549
1997	23.023
1998	17.198
1999	18.608
2000	22.716
2001	22.984

(*sólo hasta 30/04)

Fuente: López García/Ramírez, ¿España es diferente?, pág. 49 (1990-1996). Ministerio del Interior, Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1998, pág. 343. Íd., Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1999, pág. 596. Íd., Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2000, pág. 624. Íd., Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, pág. 599.

España ya había firmado a principios de 1988 un primer acuerdo de readmisión con Francia en el cual asumía sobre todo el papel de país readmisor⁹¹. Para Francia, ésta era una posibilidad de hacer frente a la inmigración ilegal procedente del norte de África, que en esa época todavía podía entrar en España sin el obstáculo de un visado. El Ministro del Interior Barrionuevo justificó el acuerdo frente al Parlamento español aludiendo a las intenciones de armonizar las medidas en este ámbito dentro de la CE. Como otro argumento remitió a las supuestas críticas de la permisividad en la política de entrada y anunció como medida complementaria el desarrollo de una política efectiva de visados (cf. cap. 3.1.1.). Sin embargo, el acuerdo contenía una cláusula en la que España limitaba la cifra de readmitidos a fin de que el país no se viera sobrecargado y no se encontrara con el problema de qué hacer con ellos⁹².

Desde el punto de vista de la activación de la armonización europea en este ámbito, se pretendió firmar un acuerdo de este tipo también con Portugal, país

⁹¹ Acuerdo, de 8 de enero de 1988, entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa relativo a la readmisión en puestos fronterizos de personas en situación de estancia ilegal (BOE de 06/05/1989).

⁹² DSC, III Legislatura., Comisiones, nº 219, de 17/02/1988, págs. 7978-7981. "España y Francia firman un convenio sobre extranjeros en situación ilegal", en: El País, 19/11/1987, pág. 18.

que durante muchos años se había resistido a ello pues se suponía que un volumen considerable de personas que cruzaban ilegalmente la frontera lo hacían a través de la frontera hispano-lusa⁹³. Esta ruta era la elegida por latinoamericanos y africanos que llegaban a Lisboa y desde allí pasaban directamente a España. Por este motivo, Portugal intentó imponer una cláusula análoga a la del acuerdo hispano-francés según la cual, para ser readmitido, el extranjero debía haber permanecido anteriormente por lo menos diez días en el país, lo que no sucedía casi nunca. Portugal no pudo imponer esta condición, y en el acuerdo que se firmó finalmente el 15 de febrero de 1993 las partes se comprometieron a recoger también a las personas que hubieran atravesado el país sólo en calidad de transeúntes⁹⁴.

El acuerdo más importante, inspirado claramente en el suscrito entre Polonia y los Estados Schengen, fue el que firmó España con el vecino Marruecos. Firmado el 13 de febrero de 1992⁹⁵, el acuerdo era una continuación del Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación, que habían suscrito ambos países el 4 de julio de 1991⁹⁶ y que, junto a la regularización que iba a tener lugar el mismo año (cf. cap. 3.2.2.), era una especie de compensación por la introducción del visado obligatorio. En el Tratado de amistad, los dos países se habían comprometido a procurar condiciones adecuadas para el establecimiento y el trabajo de los nacionales del otro Estado en el propio país, de lo cual de hecho se pudo beneficiar en particular Marruecos, ya que la cifra de españoles en el país norteafricano era mínima. El "Acuerdo relativo a la circulación de personas, tránsito y readmisión de extranjeros entrados ilegalmente" contemplaba además la libertad acordada con la introducción del visado obligatorio, que establecía que los marroquíes en posesión de un título de residencia para un Estado miembro de la CE podían atravesar España sin necesidad de portar un visado (art. 12 del Acuerdo). Como compensación, España esperaba la readmisión por parte de Marruecos de los inmigrantes ilegales que habían llegado a España a través de territorio marroquí procedentes principalmente del África Subsahariana.

Sin embargo, España sólo pudo alcanzar el objetivo que perseguía con muchas restricciones debido a la postura intransigente de Marruecos en relación con Ceuta y Melilla. Como Marruecos consideraba ambas ciudades como un territorio propio ocupado, no aceptaba ninguna readmisión procedente de ellas, ya

⁹³ Graciela Malgesini, Dilemas de la movilidad: inmigración y refugiados en España y la CE, en: Mariano Aguirre (Ed.), Anuario CIP 1992-1993. Retos del fin de siglo. Nacionalismo, migración medio ambiente, Barcelona/Madrid 1993, págs. 235-257, aquí pág. 232. La autora consideraba que tres cuartas partes de las entradas ilegales tenían lugar en esta frontera.

⁹⁴ Convenio entre el Reino de España y la República portuguesa relativo a la readmisión de personas en situación irregular (BOE de 31/03/1995). "Portugal da 'luz verde' a un acuerdo con España contra la inmigración ilegal", en: El País, 05/12/1992, pág. 21.

⁹⁵ Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, tránsito y readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (BOE de 25/04/1992).

⁹⁶ Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación (BOE de 26/02/1993). López García, Implantación, pág. 66 sig.

que ello habría significado de facto el reconocimiento de la soberanía española. Por otra parte, el Estado se negaba a readmitir a los inmigrantes ilegales que habían sido aprehendidos por las fuerzas de seguridad españolas frente a la costa porque según Rabat no habían llegado a través de territorio marroquí. Por lo general, las autoridades españolas no podían demostrar lo contrario, aunque a menudo fuera obvio, ya que los inmigrantes se deshacían de su documentación y en parte incluso afirmaban haber llegado desde Italia para que no se les devolviera. No obstante, tras todo ello se ocultaba el interés de Marruecos de utilizar el asunto como medio de presión indirecto en las negociaciones con la Comunidad Europea⁹⁷.

Cuando en julio de 1992 se constató el incremento de la cifra de ilegales aprehendidos y se comenzó a hablar exageradamente en España de una "crisis de las pateras", el rechazo provocó un conflicto diplomático cuando las autoridades competentes del Ministerio español del Interior intentaron enfrentar a Marruecos con hechos consumados al expulsar de Melilla a 75 personas. No obstante, estas personas no fueron aceptadas y como consecuencia tuvieron que permanecer durante varias semanas a la espera en tierra de nadie entre ambos puestos fronterizos. Al permanecer Rabat totalmente inflexible, las autoridades españolas se vieron obligadas finalmente a readmitirlas por motivos humanitarios y tras la intervención del Defensor del Pueblo, cuya institución había detectado irregularidades en el procedimiento de expulsión. Desde allí fueron conducidos a la península, desde donde se iba a intentar la expulsión con los medios jurídicos que habían quedado disponibles⁹⁸. Fue después de las negociaciones con el Ministro de Asuntos Exteriores Solana a finales de julio de 1992 cuando las autoridades marroquíes se mostraron dispuestas a readmitir a partir de agosto a aproximadamente 200 personas. Así, al haberse tranquilizado la situación, el Parlamento no tuvo en octubre ninguna objeción en ratificar por unanimidad el acuerdo de readmisión⁹⁹. Marruecos se comprometió adicionalmente, también bajo el efecto de los más de cien ahogados cuyos cuerpos se habían rescatado en el Estrecho de Gibraltar, a estacionar a gendarmes que vigilaran intensamente la costa a fin de impedir que zarparan pateras. Pero los gendarmes permanecieron allí sólo hasta que surgieron otros temas de mayor importancia para las relaciones bilaterales o para las relaciones con la CE, como la pesca o el tratado de libre comercio, en los cuales las

⁹⁷ El principal motivo de la negativa a implementar el acuerdo de inmediato fue la protesta de Marruecos por un veto del Parlamento Europeo que detuvo un protocolo financiero entre la Unión Europea y Marruecos que fijaba para los siguientes cinco años un flujo de 60.000 millones de pesetas. Josep Ibáñez, La política exterior española ante la inmigración magrebí, en: Papers. Revista de Sociología nº 46 (1995), págs. 95-105, aquí pág. 100.

⁹⁸ Defensor del Pueblo, Informe anual 1992, págs. 198-202. "Corcuera viaja por sorpresa a Marruecos para tratar de frenar la presión inmigratoria", en: El País, 25/07/1992, pág. 13. "Basri no cede ante Corcuera y rechaza la readmisión de inmigrantes ilegales", en: El País, 29/07/1992, pág. 12.

⁹⁹ El acuerdo fue ratificado con posterioridad ya que excepcionalmente ya había entrado en vigor en el momento de su firma. DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 541, de 22/10/1992, págs. 16275-16278. DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 224, de 29/10/1992, págs. 11082-11083.

pateras podían representar un medio de presión oportuno¹⁰⁰. Sin embargo, con la vigilancia de sus costas Marruecos se vio provisto a su vez del argumento de que de allí no zarpaba ninguna patera, por lo cual tampoco necesitaba readmitir a los ilegales.

Como resultado de esta postura, especialmente en Ceuta y Melilla comenzaron a concentrarse grupos cada vez más numerosos de africanos subsaharianos y argelinos inmigrados ilegalmente, de los cuales el Estado español quería desprenderse mediante la expulsión. Debido a las insuficiencias de los alojamientos tuvieron lugar en repetidas ocasiones protestas y graves disturbios que provocaron que se transportara a la península a aquellos a los que no era posible expulsar y se les proporcionaran documentos (cf. cap. 3.1.3.). No fue hasta 1996 que el Ministro del Interior conservador Mayor Oreja pudo volver a convencer a su homólogo marroquí Driss Basri para que participara en la identificación y readmitiera a personas. Sin embargo, en ese año Marruecos sólo readmitió a un 11% de las personas requeridas, mientras que la cuota de cumplimiento de los acuerdos con Francia y Portugal ascendía a cerca del 90%¹⁰¹. Estas circunstancias, y el resultado que básicamente tampoco iba a cambiar en los años siguientes, sirven para rebatir la tesis defendida por Santel, según el cual con este instrumento España habría estado en posesión de un mecanismo efectivo de "protección" de la frontera meridional de la Unión Europea¹⁰².

El descontento con esta situación impulsó al Gobierno español finalmente a apartarse de la bilateralidad también en este asunto y a intentar europeizar el problema. Su idea era que la Unión Europea firmara un acuerdo de readmisión con Marruecos¹⁰³, lo cual ponía de manifiesto las expectativas españolas de que Rabat se mostrara más complaciente con la totalidad de la Unión. Desde 1988, la política pesquera española funcionaba bajo este principio, aunque precisamente en este aspecto se había visto desde mediados de los noventa que Marruecos no se iba a dejar manipular sin más en la dirección deseada¹⁰⁴. El trasfondo de la reivindicación

¹⁰⁰ López García, *Implantación*, pág. 67 sig., nota al pie nº 40, y López García/Ramírez, *¿España es diferente?*, págs. 49-51, indican que la cifra de pateras interceptadas por la Guardia Civil en 1994 y 1995 aumentó de 34 a 130. "Interior confía en al ayuda oficial marroquí para frenar la avalancha de 'ilegales'", en: *El País*, 24/10/1992, pág. 18.

¹⁰¹ Antonio Marquina Barrio, *Las relaciones de España con los Estados del Magreb 1975-1996*, en: Javier Tusell/Juan Avilés/Rosa Pardo (Ed.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid 2000, págs. 511-546, aquí pág. 532. Colectivo Ióé, *La politique migratoire*, pág. 100, nota al pie nº 7. Según datos del Ministro del Interior Mayor Oreja se trataba de 35 personas, DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 363, de 18/12/1997, pág. 10716.

¹⁰² Santel, *Migration*, pág. 92.

¹⁰³ "España pide a la UE un acuerdo con Rabat para repatriar a inmigrantes 'sin papeles'", en: *El País Digital*, 30/05/2000.

¹⁰⁴ Tras la adhesión española a la CE, los acuerdos bilaterales pasaron a formar parte de la Política Pesquera Común (acuerdos 1988, 1992, 1995). Al ir en aumento el interés de Marruecos por crear su propia flota y explotar sus caladeros, los acuerdos fueron cada vez más difíciles. En 1994 redujo la cuota de pesca al no recibir concesiones en asuntos agrícolas en el marco de las negociaciones de asociación, paralizando prácticamente en 1995 la flota pesquera española, que representaba el 90% de la flota de la UE. La vigencia del acuer-

española del año 2000 era el Tratado de Ámsterdam (1997), que preveía una comunitarización de la política europea de inmigración cinco años después de su entrada en vigor. Entre las medidas que se podían acordar durante este período se hallaba también la devolución de personas inmigradas ilegalmente¹⁰⁵. En base a ello, el Consejo Europeo había instado a finales de 1999 al Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior a elaborar tal acuerdo, lo que hasta principios de 2003 todavía no se había realizado¹⁰⁶. A mediados de los años noventa, en el marco de la cooperación intergubernamental de los Ministros de Inmigración en el Consejo JAI se había adelantado a estas iniciativas una recomendación sobre un modelo de acuerdo bilateral de reacogida entre Estados miembros y terceros Estados¹⁰⁷, que en 1995 se complementó con otra recomendación sobre la ejecución de los respectivos protocolos¹⁰⁸. Por lo general, los acuerdos de cooperación de la Unión con los Estados ACP (Acuerdo de Cotonou, 2000) y con las antiguas repúblicas soviéticas contenían una cláusula estandarizada sobre readmisión, pero no como proponía la recomendación de 1994, sino muy general, que requería la firma de acuerdos bilaterales. En los acuerdos de asociación con los candidatos de Europa Oriental para la adhesión a la UE únicamente se remitía a la cooperación contra la inmigración ilegal, pero no se había incluido ninguna mención a acuerdos de readmisión. En base a esta cooperación acordada y empleando los modelos aprobados en 1994, los Estados miembros de la Unión firmaron los respectivos acuerdos con los países relevantes para ellos. En el caso de España fueron Rumanía, Bulgaria y la República Eslovaca¹⁰⁹. En particular en el caso de Rumanía, fue la (para

do firmado a finales de 1995 se extinguió el 30 de noviembre de 1999, lo que ocasionó una nueva paralización de la flota española. Las prolongadas negociaciones con la Comisión Europea fracasaron definitivamente en 2001, pues las exigencias marroquíes habrían anulado la rentabilidad de la pesca española. Véase Marquina Barrio, *Las relaciones de España*, págs. 520-525. Jesús A. Núñez Villaverde/Miguel Hernando de Larramendi, *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb (1982-1995)*, Madrid 1996, pág. 32 sig. Comisión de las Comunidades Europeas/Dirección General de Pesca, Comunicado de prensa de 26/03/2001.

¹⁰⁵ Art. 63,3b TCE (1997).

¹⁰⁶ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Tampere 15 y 16 de octubre de 1999, cifra 27. <Online [http://www.europarl.eu.int/summits/tam_es.htm] (28/08/2002)>. En 2002, la Comisión había publicado al respecto un Libro Verde y un Comunicado. Comisión de las Comunidades europeas, Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM(2002) 175 final, Bruselas 2002. Íd., Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM(2002) 564 final, Bruselas 2002.

¹⁰⁷ Recomendación del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, relativa a un modelo de acuerdo bilateral de readmisión entre un Estado miembro y un tercer país, véase DO C 274, de 19/09/1996. Comentario en Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies*, págs. 405-411, que no obstante aborda sobre todo los aspectos del derecho de asilo.

¹⁰⁸ Recomendación del Consejo, de 24 de julio de 1995, relativa a las directrices que deben seguirse en la elaboración de protocolos sobre la aplicación de acuerdos de readmisión, véase DO C 274, de 19/09/1996.

¹⁰⁹ Acuerdo con Rumanía de 29 de abril de 1996, BOE de 21/06/1996 (en vigor en 1999), Acuerdo con Bulgaria de 16 de diciembre de 1996, BOE de 28/02/1997 (en vigor en 1997), Acuerdo con la República Eslovaca de 3 de marzo de 1999, BOE de 20/04/1999. Sobre la política de la Unión Europea con respecto a los acuerdos de readmisión cf. Joan David Janer Torrens, *Política común de inmigración y acuerdos de readmisión*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.

España) elevada cifra de solicitudes de asilo, que en su totalidad se denegaron por infundadas, el detonante que contribuyó a que se diera este paso ¹¹⁰.

3.1.3 Expulsiones: un instrumento poco efectivo contra la irregularidad

Entre los instrumentos de la política de inmigración que tienen el cometido de impedir y ejercer un efecto disuasorio frente al cruce ilegal de las fronteras y la estancia ilegal hay que contar también la expulsión, destinada principalmente a combatir las formas irregulares de estancia, además de los controles en los países de origen y en las fronteras, así como las medidas de devolución. Incluida en el capítulo sobre infracciones y sanciones de la Ley de Extranjería, era la expulsión, junto a la multa, la medida que debía servir como amenaza de sanción para imponer el cumplimiento de las disposiciones. Sin embargo, el aspecto del control de la inmigración en su sentido más amplio no ganó importancia hasta los años noventa, cuando se precisó la política de inmigración. En el transcurso del debate sobre la Ley de Extranjería de 1985 se había hecho hincapié en la relación entre la delincuencia y la inmigración ilegal, frente a la cual la expulsión iba a ser el medio "eficiente" para liberarse de los delincuentes extranjeros (cf. cap. 2.4.2.). Este punto de vista se podía percibir también en las "líneas básicas de la política de extranjería" elaboradas por el Gobierno y aprobadas en diciembre de 1990, pues en el apartado sobre la intensificación de la actividad policial se criticaba que los jueces presentarían "cierta reticencia" a la hora de hacer uso de las posibilidades que ofrecía el art. 21,2 de la Ley de Extranjería ¹¹¹. Este artículo permitía que se dispusiera la salida o la expulsión, durante la tramitación del correspondiente expediente de expulsión, de inculpados por delitos denominados menos graves que podían ser castigados con penas de hasta seis años. En caso de condena se podía sustituir la pena de prisión por la expulsión. Para defender la aplicación de esta disposición, el Gobierno argumentó que la libertad provisional de tales personas inculpadas durante el trámite del expediente de expulsión ponía en peligro la seguridad de los ciudadanos y que, en el caso de su condena, el encarcelamiento no haría más que empeorar la situación en los centros penitenciarios, ya de por sí abarrotados. Como la interpretación de esta norma, regulada únicamente por la Ley de Extranjería, se dejaba a la discreción de cada juez y se utilizaba de forma muy diferenciada, el Gobierno anunció que el Ministerio de Justicia iba a incluir estas posibilidades en el Código Penal. Como resultado de estas consideraciones se integró en la proposición no de ley de abril de 1991 la potenciación del uso de la expulsión ¹¹².

¹¹⁰ Las cifras oscilaban de 1992 a 1996 entre 900 y 1.500. Cf. Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1996, Madrid 1997, pág. 96.

¹¹¹ Situación de los extranjeros, pág. 269.

¹¹² Punto 7 de la proposición no de ley de 09/04/1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380. Aquí se hace hincapié en la expulsión de extranjeros durante el trámite del expediente de expulsión.

El motivo de la reserva de los jueces era la problemática que planteaba la interpretación de este artículo. Varios comentaristas como Miquel Calatayud habían señalado que en este modo de proceder se originaban, con respecto al mismo delito, dos tipos de sujetos jurídicos, españoles y extranjeros, y que dependían del criterio del juez. En el caso de la expulsión durante el procedimiento se corría en primer lugar el peligro de vulnerar la presunción de inocencia garantizada por la Constitución. Si se expulsaba a los condenados, dejaba de cumplirse el principio del derecho penal de procurar la reinserción social del delincuente. Pero peor era la posibilidad de que se estuviera ofreciendo un tratamiento privilegiado a los delincuentes extranjeros si es que éstos podían confiar en que, en el caso de ser detenidos y condenados, no tendrían que ir a la cárcel sino que serían expulsados, mientras que por el contrario un delincuente español no tendría esta posibilidad. Llevada a sus últimas consecuencias, esta última teoría podría interpretarse incluso como la incitación de la criminalidad extranjera en España¹¹³. Frente a estas consideraciones, en el debate sobre la proposición no de ley de 1991 el Gobierno argumentó que en el primer caso no se vulneraba en absoluto la presunción de inocencia, pues la expulsión sólo se realizaría en los casos en los que el inculcado se hubiera encontrado de todos modos en una situación ilegal en el momento de los hechos¹¹⁴. Sin embargo, la redacción del correspondiente artículo de la Ley no indicaba que hubiera que añadir un supuesto delito a una situación irregular de residencia o trabajo. El mismo delito podía valorarse como una infracción contra un orden público poco preciso y ser motivo de expulsión¹¹⁵. Los planteamientos del Gobierno se dirigían así pues a conseguir en la medida de lo posible la expulsión automática de los delincuentes extranjeros, para lo cual recibió el apoyo del Partido Popular¹¹⁶. Las organizaciones pro derechos humanos y la oposición de izquierdas estaban en contra y, en consecuencia, en marzo de 1994 protestaron contra una circular de la Fiscalía General en la que instruía a los fiscales a insistir más sistemáticamente en la expulsión de presuntos delincuentes e imputados¹¹⁷. No obstante, para justificar su primer intento de implementación el

¹¹³ Miquel Calatayud, *Estudios sobre extranjería*, págs. 82-84. Incluido con otras opiniones críticas en Estrada Carrillo, *Comentarios* págs. 250-256. Julia Ruiloba Alvariño, *Procedimiento sancionador*, en: Salomé Adroher Biosca/Pilar Charro Baena (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 433-556, aquí págs. 538-544.

¹¹⁴ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 100, de 09/04/1991, pág. 4886 sig., Diputado Lloret Llorens (PSOE).

¹¹⁵ El Defensor del Pueblo, *Informe anual 1999*, Madrid 2000, pág. 427 sig., crítica precisamente este proceder de las autoridades por vulnerar la presunción de inocencia. <Online [<http://www.defensordel-pueblo.es/documentacion/informesanuales/informe1999.zip>] (13/12/2001)>.

¹¹⁶ "El Gobierno opta por la expulsión de extranjeros con delitos menores", en: *El País*, 16/09/1991, pág. 20. Ilustrado con el ejemplo de delincuentes menores detenidos en repetidas ocasiones (bandas) que por tener diligencias judiciales pendientes no podían ser expulsados y quedaban siempre en libertad. "El PP pide que los extranjeros encarcelados sean expulsados de España", en: *El País*, 21/01/1992, pág. 17. El PP incluyó en su programa electoral de 1993 la intensificación de las posibilidades de expulsión también durante el procedimiento. Celaya, *La inmigración en el discurso*, pág. 238.

¹¹⁷ Circular 1/1994 de la Fiscalía General del Estado. Cf. Ruiloba Alvariño, *Procedimiento sancionador*, pág. 539 sig. y nota al pie nº 347. "Eligio Hernández ordena a los fiscales que pidan la expulsión de 3.000 presos extranjeros", en: *El País*, 03/03/1994, pág. 15.

Gobierno se sirvió de su argumento estándar para todas las medidas restrictivas del derecho de extranjería, que era que sobre todo servirían para proteger a los extranjeros residentes legales en España¹¹⁸. Finalmente, en 1995 la expulsión obtuvo también, de acuerdo con el anuncio de 1990, el rango legal dentro de la legislación penal normal, al ser incluida en el nuevo Código Penal, que sin embargo sólo tenía en cuenta la situación en caso de condena. La polémica cuestión de la expulsión durante el procedimiento permaneció regulada únicamente en la Ley de Extranjería y cedida al criterio de los jueces¹¹⁹.

La postura del Gobierno español de imponer sanciones más estrictas en base a la normativa existente se hallaba en la misma línea que las reflexiones en el marco europeo, tal como se desprende de la Comunicación de la Comisión Europea sobre política de inmigración de 1991. Esta comunicación destacaba que también había que hacer uso de las posibilidades existentes y que los Estados miembros debían mostrar en ello una "greater determination"¹²⁰. Sin embargo, a diferencia de España, que hacía hincapié en los delincuentes, el principal punto de interés de la Comisión consistía en evitar la inmigración ilegal. En el programa de trabajo de los Ministros de Inmigración que se creó poco después con motivo de la Cumbre de Maastricht, éstos destacaron la necesidad de lograr una mayor eficiencia por medio, entre otros factores, de la armonización, aunque admitieron que, debido a la diversidad de las reglamentaciones nacionales, se requeriría algún tiempo¹²¹. Con este objetivo, en 1992 y 1993 aprobaron como orientación dos recomendaciones que abordaban las causas de la expulsión, diversos aspectos de la ejecución técnica (provisión de documentos, tránsito, acompañamiento, etc.) y el intercambio de información entre los Estados miembros¹²². Los motivos de expulsión considerados generales comprendían la entrada y la estancia irregulares, infracciones contra el orden público o la seguridad nacional, la denegación definitiva de solicitudes de asilo y, en su caso, infracciones del régimen de extranjería contra disposiciones

¹¹⁸ "Alberdi cree que expulsar a delincuentes extranjeros protege a los inmigrantes"; en: El País, 04/03/1994, pág. 20.

¹¹⁹ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE de 24/11/1995), art. 89. El artículo preveía que los extranjeros no residentes legalmente en España podían intercambiar las penas privativas de libertad inferiores a seis años por su expulsión. Si las penas superaban los seis años se podía acordar la expulsión tras cumplirse tres cuartas partes de la condena. Según Monclús Masó, esta posibilidad, que no está prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no concuerda con el sistema jurídico español. Critica también la expulsión una vez cumplidas tres cuartas partes de la condena porque, de hecho, tras este período se podría recurrir a la libertad condicional. De este modo, según su interpretación de la expulsión como pena encubierta y no sólo como acto administrativo, se infringiría el principio del *in bis in idem*. Marta Monclús Masó, La expulsión del extranjero como sanción penal encubierta, en: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, nº 94/34 <Online [http://www.ub.es/geocrit/sn-94-34.htm] (10/06/2002)>.

¹²⁰ Commission of the European Communities, Commission communication SEC(91) 1855 final, cifra 31.

¹²¹ Guild, The Developing Immigration and Asylum Policies, págs. 452, 475.

¹²² Recomendación de 30 de noviembre de 1992 relativa a las prácticas de los Estados miembros en materia de expulsión; Recomendación de 1 de junio de 1993 relativa al control y expulsión de nacionales de terceros países que residen o trabajan sin autorización. Véanse los textos en Guild, The Developing Immigration and Asylum Policies, págs. 219-228, 275-279.

laborales. Al contrario que en España, no se mencionaba a los inculpados. En las recomendaciones sólo se trataron, con una postura muy reservada, las garantías jurídicas de los expedientes de expulsión que los Ministros de Inmigración habían mencionado en 1991. Así, los planteamientos no tomaron en consideración aspectos como la residencia prolongada en el país o la estancia de la familia ¹²³. Esto fue a su vez criticado por la Comisión Europea, que en estas cuestiones se mostraba mucho más accesible, en su Comunicación sobre política de inmigración de 1994, en la que destacaba que, en el marco de la lucha contra la inmigración ilegal, un concepto exhaustivo debía contener también el respeto por unos estándares jurídicos mínimos, pues al fin y al cabo los inmigrantes ilegales también eran siempre “víctimas potenciales de prácticas de explotación” ¹²⁴. En este sentido, la recomendación de 1993 no era suficiente, como tampoco avanzó mucho la recomendación del Consejo de 1995, que debía complementar las de 1992 y 1993 ¹²⁵.

Aun cuando en el informe del Gobierno de 1990 había ocupado un primer plano el tratamiento de los delincuentes, en los años siguientes se observó la utilización de la expulsión como instrumento para evitar la inmigración ilegal, respondiendo por ejemplo a la crítica que había formulado el Defensor del Pueblo en sus informes anuales. Poco después de la promulgación de la Ley de Extranjería ya había criticado que para infracciones de muy diversa naturaleza, desde una grave violación de la Ley hasta el delito más simple contra disposiciones administrativas, se hubiera impuesto de forma muy poco acertada la misma sanción ¹²⁶; además, a

¹²³ La diferencia entre ambas recomendaciones consistía en que el respeto básico por circunstancias humanitarias, que en 1992 presentaba una formulación general, en 1993 sólo se tendría en cuenta en el caso de los solicitantes de asilo. Guild critica que con ello se contravenía el art. 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos con respecto a la familia, Según él era un error, en vista de las dramáticas consecuencias de la expulsión, que no se respetara la mínima protección jurídica. Menciona también la falta de consideración al respecto en la recomendación de 1992. Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies*, págs. 231-233, 282-290.

¹²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, COM(94) 23 final, cifras 104, 109 sig. La Comisión recomendaba que la ratificación de la Convención de la ONU de 1990 sobre la protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias podría ser tal paso. En el art. 22 la Convención define los estándares mínimos para las expulsiones. Naciones Unidas, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares <Online [<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>] (06/06/2002)>.

¹²⁵ Recomendación del Consejo de 22 de diciembre 1995 relativa a la concertación y cooperación en la ejecución de las medidas de expulsión. Véase DO C 5, de 10/01/1996.

¹²⁶ Defensor del Pueblo, Informe a las Cortes Generales 1987, pág. 88. También Estrada Carrillo, Comentarios, pág. 281. Cf. cap. 2.4.2. Según art. 26,1 LOE eran motivo de expulsión a) la estancia ilegal en el país sin la autorización necesaria, b) trabajar sin autorización aun contando con un permiso de residencia válido, c) la implicación en actividades contra el orden público o la seguridad interior o exterior del Estado, o aquellas que pudieran perjudicar los intereses españoles o las relaciones con otros Estados, d) la condena, en España o en el extranjero, a una pena de privación de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados, e) demora u ocultación dolosa o falsedad en las comunicaciones para la obtención/prórroga del permiso de residencia, f) falta de medios lícitos de vida, la mendicidad o actividades ilegales.

pesar de existir la posibilidad de la multa¹²⁷, ésta se imponía en escasas ocasiones. De la preocupación del Defensor sobre cierto automatismo en las expulsiones, y al subrayar que sólo había que expulsar a “delincuentes”, se desprendía que se estaba haciendo un uso generalizado de este instrumento, y no sólo con malhechores. Se dirigía en particular en contra de la “excesiva” utilización de las acusaciones de infracción del orden público según el art. 26,1c LOE¹²⁸. Pero se trataba de términos indefinidos jurídicamente que había que fundamentar con detalle, como había prescrito en repetidas ocasiones el Tribunal Supremo. En la práctica esto no sucedía con regularidad¹²⁹. Al igual que en las críticas sobre la falta de consideración de los temas humanitarios en las recomendaciones de los Ministros de Inmigración europeos, el Defensor del Pueblo español manifestó su desacuerdo con el hecho de que en los expedientes de expulsión se tuviera demasiado poco en cuenta el “arraigo” de los afectados, es decir, la antigüedad de su estancia en España, y se remitía a los compromisos emanados de la Convención Europea de Derechos Humanos o de la Convención sobre los Derechos del Niño que España había firmado y que según la Constitución eran legislación vigente¹³⁰.

El nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1996 abordó en parte estas carencias. Así, en la cuestión de la proporcionalidad de las sanciones se introdujo una cierta gradación que exigía una grave premeditación del delito por parte del extranjero para poderle infligir la pena de la expulsión. Las infracciones contra el orden público debían ser “muy graves” o, en el caso de la posesión de un permiso de residencia o trabajo ilegal debían haber transcurrido más de tres meses sin que se hubiera solicitado el permiso o presentado la correspondiente solicitud¹³¹. La posibilidad que preveía la antigua versión de 1986 de optar entre una sanción pecuniaria o la expulsión, se dotó también de gradaciones, de modo que al limitarse la arbitrariedad ya no se podía dictar automáticamente la expulsión en todos los delitos¹³². Pero permaneció sin resolver la cuestión fundamental sobre hasta qué punto era adecuada la expulsión en los motivos que todavía la preveían, ya que la modificación no podía realizarse por medio de un reglamento

¹²⁷ Art. 27 LOE. Las multas podían ascender hasta 2 millones de pesetas.

¹²⁸ Defensor del Pueblo, Informe anual 1989, pág. 75. Las infracciones según este artículo consistían en las implicaciones en actividades contra el orden público o la seguridad interior o exterior del Estado, o aquellas que pudieran perjudicar los intereses españoles o las relaciones con otros Estados.

¹²⁹ Defensor del Pueblo, Informe anual 1995, pág. 204. Íd., Informe anual 1997 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1998, pág. 229. Sobre el problema de la indefinición jurídica cf. Ruiloba Alvaríño, Procedimiento sancionador, págs. 497-500.

¹³⁰ Defensor del Pueblo, Informe anual 1993, pág. 213. Íd., Informe anual 1994, págs. 188-199.

¹³¹ RD 155/1996, art. 98,1-3.

¹³² RD 155/1996, art. 99,1. Se seguían castigando con la expulsión infracciones contra el orden público y la seguridad nacional, la estancia irregular, el trabajo sin permiso vigente, la condena a más de un año de cárcel, el engaño doloso de las autoridades sobre informaciones relevantes, así como la carencia de medios de vida, la mendicidad o las actividades ilegales (art. 98, 1-6). Se penaban con multa la entrada ilegal al país, el incumplimiento de las medidas de residencia, las salidas ilegales, el fomento o encubrimiento de la ilegalidad, la omisión o el retraso en la comunicación de datos relevantes sobre la residencia, retraso (hasta tres meses) en la prolongación de los permisos (art. 98,7-12).

sino únicamente a través de una Ley¹³³. La reivindicación del Defensor y de otros críticos acerca de la consideración de los motivos humanitarios quedó plasmada también en parte en el Reglamento, pues se excluyó de la expulsión a los extranjeros residentes legales siempre que a) hubieran nacido en España, b) fueran titulares del estatuto de residentes permanentes, c) hubieran sido en algún momento españoles de origen, o d) fueran beneficiarios de una prestación por incapacidad laboral permanente¹³⁴. Pero el hecho de que el arraigo en el país siguiera sin incidir como tal en la decisión en caso de que se estuviera en posesión de un permiso de residencia caducado, y de que tampoco se tuviera en cuenta si la persona amenazada por la expulsión tenía familia o hijos en España, hacen que estas modificaciones sólo se puedan calificar de limitaciones positivas¹³⁵.

Además de las dudas generales sobre la expulsión, había otra crítica que constituía la mayor parte de las observaciones del Defensor del Pueblo. Se trataba de errores en el procedimiento que ocasionaban la limitación de los derechos de los afectados. De jure, en el transcurso de la tramitación del expediente se preveían garantías como la información sobre los respectivos derechos, el derecho a un abogado y un intérprete, los plazos de alegación, la comunicación por escrito de la apertura del expediente, así como de la resolución de expulsión, pero en la práctica no se cumplían en todas las ocasiones. Los incumplimientos más frecuentes consistían en no ofrecer información suficiente a los afectados sobre los derechos que les correspondían, no se registraban sus alegaciones o no se tenían totalmente en cuenta, con lo cual los extranjeros caían en una situación de indefensión, en parte debido a las prisas con las que se tramitaban los expedientes¹³⁶. Igualmente, algunos expedientes se instruían por causas inválidas¹³⁷. En los "internamientos preventivos", una especie de prisión preventiva por expulsión que se podía disponer conforme al art. 26,1 a, c y f de la Ley de Extranjería, tampoco se cumplían siempre las vías procesales, como por ejemplo la obtención de la decisión judicial necesi-

¹³³ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27/11/1992), art. 129,3. Los reglamentos pueden introducir especificaciones o graduaciones a las leyes sin modificar su contenido. Según Aprell Lasagabaster, El nuevo reglamento, pág. 328, el nuevo Reglamento efectúa una "tipificación encubierta". Gómez Movellán, Unión Europea, inmigración y el nuevo Reglamento, pág. 66, opina lo contrario.

¹³⁴ RD 155/1996, art. 99,3. No se aplicó contra la infracción (más aplicada) del art. 98,1 (orden público) ni en caso de repetición de la infracción en el transcurso de un año. En caso de que los cónyuges o hijos demostraran una residencia mínima de dos años, la protección se extendía también a ellos (art. 99,4).

¹³⁵ En este sentido se dirige la crítica de Gómez Movellán, Unión Europea, inmigración y el nuevo Reglamento, pág. 66, que valora las graduaciones como desproporcionadas, al igual que el sindicato CC.OO. Soriano/Galán, Inmigración y sindicalismo, pág. 126.

¹³⁶ Defensor del Pueblo, Informe anual 1988, pág. 89. Íd., Informe anual 1989, pág. 76. Íd., Informe anual 1990, págs. 115-118. Íd., Informe anual 1991 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1992, pág. 157. Íd., Informe anual 1993, págs. 214-220.

¹³⁷ Se adujeron incidentes con la policía, p. ej. anteriores detenciones, como causa de la expulsión, aunque por Ley sólo se podían aducir condenas ejecutorias. Más grave es el problema si se piensa en las prácticas de detención, que a menudo consistían en detener a los extranjeros por su aspecto físico o por el color de su piel, lo que indirectamente se convirtió en motivo de expulsión. Defensor del Pueblo, Informe anual 1993, pág. 212.

ria. En otros casos, los jueces de Instrucción, haciendo caso omiso del carácter excepcional de la medida, decretaban demasiado genéricamente la duración máxima de la internación de 40 días, sin un examen consolidado del caso individual. Otros problemas surgían del hecho de que se alojara a los detenidos en prisiones y se les tratara como delincuentes, aunque la Ley subrayaba explícitamente la diferencia y prescribía un alojamiento especial por tratarse sólo de una medida preventiva de la Administración ¹³⁸. Pero a pesar de las recomendaciones y la crítica del Defensor, que principalmente se dirigían al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General del Estado, continuaron repitiéndose muchas de las anomalías, de modo que en 1998, trece años después de la promulgación de la Ley de Extranjería y pasados dos años de la aprobación del nuevo Reglamento de ejecución – el Defensor constató que la expulsión seguía siendo el punto más conflictivo entre su institución y la Administración ¹³⁹.

Tabla 10: Expulsiones 1990-2001

	Expedientes incoados	Expulsiones dictadas	Expulsiones ejecutadas
1990		4.733	
1991		3.787	
1992		10.649	
1993		16.466	
1994		15.807	
1995		17.013	
1996*		4.779	
1998	18.349	11.511	5.525
1999	19.667	10.574	5.232
2000	14.346	6.579	1.226
2001	23.487	12.976	3.817

(* nur bis 30.4.)

Fuente: López García/Ramírez, ¿España es diferente?, pág. 49 (1990-1996). Ministerio del Interior, Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1998, págs. 360-368. Íd., Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1999, págs. 579-587. Íd., Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2000, págs. 603-612. Íd., Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2001, págs. 568-588.

¹³⁸ Defensor del Pueblo, Informe a las Cortes Generales 1985, pág. 73 sig. Íd., Informe a las Cortes Generales 1987, pág. 89 sig. Íd., Informe anual 1988, pág. 90. Íd., Informe anual 1989, pág. 78 sig. Íd., Informe anual 1991, pág. 158. Íd., Informe anual 1992, págs. 172-175. Íd., Informe anual 1994, pág. 199. Íd., Informe anual 1997, pág. 228.

¹³⁹ Defensor del Pueblo, Informe anual 1998 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1999, pág. 267. No fue hasta 1999 que se promulgó la Orden de 22 de febrero de 1999, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (BOE de 24/02/1999).

Del hecho de que no desaparecieran las anomalías se puede deducir que posiblemente en realidad había existido poco interés en eliminarlas. Es probable que se quisiera seguir manteniendo el efecto disuasorio de la sanción. Pues la expulsión no podía ser un medio efectivo para evitar la inmigración ilegal teniendo en cuenta la regularización.

Las cifras, rebatidas en una exagerada polémica por la oposición de Izquierda Unida, según la cual todo el control de los flujos migratorios consistía en expulsiones¹⁴⁰, mostraban lo contrario. Así, en los años noventa se decretaron anualmente entre 10.000 y 20.000 expulsiones, aunque de ellas sólo se ejecutaron unas 5.000, como muestran sobre todo los datos diferenciados publicados a finales de la década. O bien no se sabe o no puede demostrarse hasta qué punto se podían impugnar con éxito las órdenes de expulsión por vía judicial, o hasta qué punto los afectados cumplían voluntariamente con la obligación de abandonar el país. Lo cierto es que las investigaciones de la policía parten de la base de que estos últimos eran los menos¹⁴¹. Estas cifras, así como la irregularidad que podía observarse continuamente, por ejemplo, a través de las regularizaciones, hacen parecer poco efectivo el carácter disuasorio de esta medida.

En los debates políticos, a pesar de las declaraciones de IU las expulsiones no desempeñaron un papel relevante. Esto no pareció cambiar hasta junio de 1996, cuando la expulsión de 103 africanos de Melilla dio lugar a una intensa polémica. En el capítulo anterior ya se ha destacado la difícil situación que resultaba de la permeabilidad de las fronteras que rodean los enclaves españoles de Ceuta y Melilla y de la concentración de grupos cada vez más numerosos de inmigrantes ilegales procedentes mayoritariamente de países subsaharianos. Los sucesos de Melilla de 1996 están en relación con lo que había ocurrido el año anterior en Ceuta. En octubre de 1995 se habían producido violentos disturbios entre más de 250 inmigrantes irregulares y las fuerzas de seguridad. Los inmigrantes se habían concentrado en un campamento provisional en condiciones lamentables y esperaban una solución sin que la Delegación del Gobierno¹⁴² o el gobierno de la ciudad reaccionaran. Los disturbios, en el transcurso de los cuales hubo heridos y diversas detenciones¹⁴³, movilizaron al Gobierno central a cinco meses de las elecciones al

¹⁴⁰ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 283, de 27/04/1994, pág. 8309, Diputado López Garrido (IU).

¹⁴¹ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración y el asilo, pág. 15. Se menciona una investigación policial en las once provincias más afectadas, según la cual la cuota se situaba por debajo del 13% de las expulsiones dictadas.

¹⁴² Representación del Gobierno, sobre todo del Ministerio del Interior en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En las provincias de la península y de los archipiélagos se encargaba el Gobernador Civil, a partir de 1996 la Subdelegación del Gobierno.

¹⁴³ Tras varias advertencias, varias ONGs acudieron en junio de 1995 al Defensor del Pueblo, quien exigió a los Ministerios de Justicia y del Interior, así como al gobierno de la ciudad, que emprendieran las medidas oportunas, sin que sucediera nada. En septiembre se personó en Melilla un representante del Defensor y tomó nota de las quejas de los inmigrantes: condiciones insoportables, incertidumbre sobre su situación, falta de expectativas de finalización del conflicto, tensiones entre los inmigrantes. Cuando el 11 de octubre un grupo de inmigrantes se presentó frente a la Delegación del Gobierno para reclamar

Parlamento. Como el Gobierno estaba sometido a mucha presión por diversos escándalos en la política interior¹⁴⁴, tuvo que mostrarse fuerte. Por la insistencia del gobierno de la ciudad dispuso, casi como había hecho en 1992 en Melilla (cf. cap. 3.1.2.), que los inmigrantes fueran trasladados a la península y que se blindaran más las fronteras. Aunque en la península se legalizó a unas 250 personas y otras cien fueron conducidas a centros de internamiento, debido a la llegada de nuevos inmigrantes los problemas no se redujeron sensiblemente¹⁴⁵.

A mediados del año siguiente se dio una situación similar en Melilla, cuando más de cien inmigrantes irregulares fueron agrupados en la ciudad en circunstancias similares, bajo la atenta observación de los medios de comunicación. El motivo que levantaba tal expectación, además de las experiencias de Ceuta, fue la celebración del V Centenario de Melilla, que Marruecos quería ensombrecer con su crítica. En junio tuvieron lugar graves enfrentamientos entre grupos de inmigrantes y la policía, que se repitieron dos días después, cuando un grupo de inmigrantes se presentó frente a la Delegación del Gobierno. Esta institución requirió la intervención de las fuerzas de seguridad, que en una acción relámpago detuvieron a 103 personas a las que se transportó a Málaga, donde se las internó y se tramitó su expediente de expulsión y repatriación¹⁴⁶. Dos días más tarde tuvieron lugar las repatriaciones a Senegal, Guinea Bissau, Mali y Camerún, aunque dos tercios de los expulsados no procedían de los países de acogida, es decir, que la expulsión se realizó a un tercer país¹⁴⁷. La acción, catalogada por la prensa como secreta, se hizo pública poco después y surgieron dudas sobre la legitimidad del procedimiento, por lo que se acudió al Defensor del Pueblo, quien a su vez instó a la Fiscalía General del Estado a que llevara a cabo una investigación. Volvieron a alzarse las

tiendas de campaña que les protegieran de la continua lluvia, fueron testigos del embarque de unos 100 kurdos que iban a ser repatriados desde el sur de España. Pero como el grupo creyó que aquellos habían conseguido su propósito y lo consideraron una discriminación, se presentaron en mayor número frente a la Administración para protestar. Al intentar su disolución hubo disparos y se desató la violencia, con el resultado de tres personas heridas graves, 79 leves y 150 inmigrantes detenidos. Defensor del Pueblo, Informe anual 1995, págs. 39-41. Detalles sobre los comentarios de la prensa en Fundación CIPIE, Inmigración y racismo, 4º trimestre 1995, Los sucesos de Ceuta.

¹⁴⁴ Tusell, Historia de España, págs. 334 sig., 340-347. Bernecker, Spaniens Geschichte, pág. 295 sig. Los escándalos giraban en torno a la corrupción, el terrorismo estatal contra ETA y las actividades ilegales del CESID. Estas últimas se cobraron al Gobierno minoritario del PSOE en julio de 1995 el apoyo parlamentario de CiU, lo que provocó las elecciones anticipadas de marzo de 1996.

¹⁴⁵ Defensor del Pueblo, Informe anual 1995, pág. 41. Celaya, La política en la frontera, pág. 47 sig.

¹⁴⁶ Según el Ministerio del Interior, los detenidos se encontraban en distintas situaciones jurídicas. Para 17 personas ya se había dictado la orden de expulsión, en base a la cual el juez permitió el internamiento. A otro grupo de 42 personas se les había comunicado la instrucción de un expediente de expulsión, ligado también al internamiento. En el caso de los 44 inmigrantes restantes se supuso que hacía pocos días que habían entrado en territorio español, de modo que podían ser repatriados sin expediente, contra otros 11 ya existía una orden de expulsión. BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 53, de 08/10/1996, pág. 124.

¹⁴⁷ *Ibid.* Distribución de las nacionalidades constatadas. Mientras que a Mali (19) y Camerún (10) sólo se enviaron nacionales de estos países, a Senegal (33) llegaron, además de senegaleses, también personas de Liberia, Nigeria, Mali, Guinea Bissau, Zaire, Costa de Marfil y Marruecos. A Guinea Bissau (41) se llevaron personas de Nigeria, Camerún, Guinea Conakry, Ruanda, Togo y la República Centroafricana.

primeras críticas de la oposición y de los sindicatos cuando a mediados de julio se publicó el primer informe sobre la investigación, que hablaba de “anomalías” en la forma de actuar de las autoridades¹⁴⁸. Y cuando después un tribunal de Melilla citó a comparecencia al Delegado del Gobierno y al jefe de la Policía, así como a otros funcionarios como imputados, y empezaron a correr rumores de que para la expulsión se había sedado a los expulsados y se había ofrecido dinero a los países de acogida a fin de que se mostraran dispuestos a recibirlos, una oleada de críticas inundó al Gobierno del Partido Popular, que llevaba sólo unos meses en el poder. El Ministro del Interior Mayor Oreja confirmó algunas de las imputaciones, pero quiso justificar el proceder de las autoridades como habitual desde hacía años, en lo cual el Presidente Aznar se adelantó a su Ministro y anunció de forma lapidaria: “Había un problema y se ha solucionado”. El conflicto se convirtió en una lucha abierta de política interior entre el Gobierno y la oposición disputada básicamente en el Congreso, donde el Ministro del Interior tuvo que dar explicaciones sobre lo sucedido¹⁴⁹.

Frente a la crítica presentada con vehemencia por el PSOE de que el Gobierno del PP estaría promoviendo una nueva política de extranjería, el Ministro del Interior Mayor Oreja defendió la actuación en diversos planos. En primer lugar subrayó varias veces que todo se había llevado a cabo por la vía jurídica y legal. Después planteó la forma de actuar como una continuidad de lo que había iniciado el anterior Gobierno del PSOE, en cuya gestión había habido también repatriaciones masivas, como por ejemplo la de los kurdos de Ceuta en 1995 y en las que además se habían empleado sedantes. Así que de ningún modo podía hablarse de un nuevo direccionamiento de la política de extranjería. Además de argumentar con la continuidad, el Ministro se defendió también en otro plano, que consistía en que debido al peligro que corría la seguridad pública había que actuar de prisa y con determinación. El Gobierno estaría obligado a ello por la Constitución y por la Ley sobre la Protección de la Seguridad Ciudadana. Sin embargo reconoció que la operación no había sido precisamente “modélica”¹⁵⁰. Esto permitió a la oposición, sobre todo a su predecesor Belloch (PSOE), la pregunta sobre por qué la operación no había podido ser modélica si supuestamente todo había transcurrido legalmente. Y puso esto último en tela de juicio remitiendo a las violaciones de la legalidad que había enumerado el Defensor del Pueblo en su informe. Más bien

¹⁴⁸ Se trataba de violaciones de las Leyes de Extranjería y Asilo, que según el Defensor no tenían otro objetivo que el de crear la posibilidad de una expulsión colectiva. Así, en las repatriaciones no se habían contemplado los criterios restrictivos del art. 123 del RD 155/1996; por lo menos cinco personas habían solicitado asilo sin haberse incoado un expediente y la internación no se había dispuesto con el análisis individual de cada caso, sino únicamente a través de dos decisiones sumarias. Defensor del Pueblo, Informe anual 1996 y debates en las Cortes Generales, Vol. 1, Madrid 1997, pág. 225 sig.

¹⁴⁹ Sobre los sucesos Celaya, La política en la frontera, págs. 48-50. Véase también Fundación CIPIE, Inmigración y racismo, 3º trimestre 1996, Expulsiones con polémica. Los debates fundamentales sobre todo DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 44, de 29/07/1996. Y después DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 124, de 12/12/1996, págs. 3293-3298. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 363, de 18/12/1997, págs. 10712-10728.

¹⁵⁰ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 44, de 29/07/1996, págs. 848-852, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

recriminó al Gobierno el estar manteniendo una estrategia según la cual, con el objetivo de la efectividad, podía quebrantarse evidentemente el espíritu de la Ley ¹⁵¹. Belloch también rechazó el intento de justificación mediante el argumento de la continuidad. Si bien había habido repatriaciones de grandes grupos como el de los kurdos, éstas se habían ejecutado como resultado de un procedimiento fundamentado y conforme a las medidas jurídicas. Y la sedación de los expulsados, que en los casos en cuestión él consideraba totalmente justificada, habría tenido lugar tras analizar uno por uno todos los casos y de ningún modo de forma colectiva ¹⁵². Más allá de estas críticas, que se dirigían más a las circunstancias que a la medida en sí, Belloch y el portavoz de IU sacaron a relucir otro aspecto aún más fundamental, que era la inadmisibilidad de la repatriación a terceros países. Expresaron su preocupación por la falta de garantías de que los países africanos fueran a tratar correctamente a los expulsados. Con esta acción, España habría traspasado a estos países la responsabilidad y la soberanía. Según los críticos, en lugar de operar de este modo el Gobierno debía esforzarse por implementar el acuerdo de readmisión con Marruecos ¹⁵³. Pero este argumento era un arma de doble filo, pues por una parte el mismo PSOE había tenido hasta pocos meses antes la responsabilidad de Gobierno y debería haberse esforzado también por hacer realidad el acuerdo, y por otra la repatriación a Marruecos significaba desplazar al país vecino la responsabilidad sobre el destino de los afectados.

El hecho de que la discusión durante el verano de ese año se desarrollara con tal vehemencia tenía un trasfondo político menos relacionado con la expulsión o la violación del derecho de extranjería. Hacía pocos meses que el Gobierno había tomado posesión y tenía que demostrar tanto a los ciudadanos del propio país como a los socios europeos que estaba en condiciones de combatir el problema de la inmigración en la frontera sur de la Unión ¹⁵⁴, por lo cual, para reforzar su posición, se remitió también a las prácticas en Francia y en Alemania ¹⁵⁵. Por el contrario, la oposición vio en este asunto la primera posibilidad de atacar al Gobierno, especialmente en el ámbito de los derechos humanos y de los ciudadanos. En el fondo se trataba de sacar a relucir las críticas que antes de las elecciones se habían hecho al PP sobre sus relaciones y afinidades ideológicas y políticas con el anterior

¹⁵¹ *Ibid.*, págs. 852-854, Diputado Belloch Julbe (PSOE). Otra diputada preguntó cómo había sido posible que un único abogado hubiera podido tramitar fundadamente 70 expedientes en 48 horas. De este modo se habría cumplido con el texto de la Ley, que prescribía que el afectado debía tener tutela legal, pero seguramente no con su contenido. *Ibid.*, pág. 860, Diputada Lasagabaster Olazabal (EA).

¹⁵² *Ibid.*, págs. 854, 871 sig., Diputado Belloch Julbe (PSOE). No obstante en el Informe anual de 1995 del Defensor apareció la crítica a la sedación individual como un ataque a los derechos personales, Defensor del Pueblo, Informe anual 1995, pág. 205.

¹⁵³ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 44, de 29/07/1996, pág. 853 Diputado Belloch Julbe (PSOE); pág. 858 sig., Diputado Meyer Pleite (IU).

¹⁵⁴ La remisión a Schengen se extiende durante todo el debate, p. ej. Ministro del Interior Mayor Oreja, *Ibid.*, pág. 868.

¹⁵⁵ *Ibid.*, en part. 875 sig. El Ministro del Interior se refirió en part. a las repatriaciones en grupo que tenían lugar en Francia, que tenían prácticamente los mismos países de destino que España.

sistema de Franco ¹⁵⁶. El PP intentó desvanecer estas críticas e insistió mucho en destacar en la discusión la falta de escrúpulos legales y por tanto el cumplimiento de las reglas democráticas ¹⁵⁷. Las cuestiones sobre las causas estructurales de los problemas en ambos enclaves, como por ejemplo la mala situación de acogida que existía desde hacía años y la lenta tramitación de los expedientes, quedaron en el segundo plano de la discusión ¹⁵⁸.

Como consecuencia de esta motivación subyacente al debate, no era de extrañar que la evaluación de los errores de procedimiento en Melilla trascurriera coincidiendo prácticamente con las relaciones de mayoría parlamentaria. Mientras que junto al PSOE, IU y EA (en el Grupo Mixto) ¹⁵⁹ criticaban intensamente diversos puntos y el PNV se decantaba también por esta posición, el Gobierno obtuvo el apoyo, con una crítica muy moderada (que tendía a relativizar) de los partidos que apoyaban al Gobierno minoritario de Aznar en el Parlamento: la Coalición Canaria (CC) y la catalana CiU ¹⁶⁰. En general quedó claro que, quizás con excepción de IU, ninguno de los partidos ponía en duda las expulsiones como tales. El consenso fundamental en política exterior, que unía a los partidos, seguía existiendo también en este tema, como poco después se iba a mostrar en septiembre de 1996, cuando el PSOE presentó una proposición no de Ley ideada como complemento a la propuesta de abril de 1991. Si bien esta proposición no de Ley volvió a censurar al Gobierno por estar llevando a cabo una nueva política de extranjería, al final todos los grupos parlamentarios pudieron acordar un texto que se aprobó por unanimidad. El texto obligaba al Gobierno a mejorar la situación en Ceuta y Melilla, a reclamar a la Unión Europea su participación en la seguridad de su frontera meridional, y a investigar el destino que habían corrido los 45 expulsados llevados a Guinea Bissau ¹⁶¹. Más tarde, cuando la discusión se había atenuado, el Ministro

¹⁵⁶ El Partido Popular había surgido de la Alianza Popular del antiguo Ministro de Franco, Fraga Iribarne, pero también había absorbido parte de la disuelta UCD. Stefan Jost, *Die politische Mitte Spaniens. Von der Unión de Centro Democrático zum Partido Popular*, Frankfurt am Main 1994, cree que las raíces ideológicas del PP proceden más de la UCD que de AP. Mucho más crítico por lo que respecta a la ubicación del PP en el centro político es Javier Tusell, *Entre el centro y la derecha: El PP, desde la oposición al poder*, en: Íd. (Ed.), *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona 2000, págs. 9-40.

¹⁵⁷ Celaya, *La política en la frontera*, pág. 51 sig. Luisa Martín Rojo/Teun A. van Dijk, "There was a problem, and it was solved!": Legitimizing the Expulsion of 'Illegal' Migrants in Spanish Parliamentary Discourse, en: *Discourse & Society* 8 (1997), págs. 523-566, aquí pág. 527. En el análisis del discurso del Ministro del Interior en julio de 1996 frente a la Comisión, los autores llegan a la conclusión de que "the legitimization of the expulsion and its extraordinary, military nature at the same time implies the legitimization of ethnic inequality, and a contribution to the reproduction of ethnic dominance – that is, racism". (pág. 562).

¹⁵⁸ Una crítica aislada en DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 44, de 29/07/1996, pág. 857, Diputado Meyer Pleite (IU).

¹⁵⁹ El Grupo Mixto unía a todos los diputados de los partidos que no habían llegado a tener la representación de un grupo parlamentario.

¹⁶⁰ El Diputado Mardones Sevilla (CC) dudaba del sentido de las comprobaciones individuales prescritas en el caso de una inmigración masiva. *Ibíd.*, pág. 862. El Diputado Guardans i Cambó (CiU) no quería identificar los errores de procedimiento con la violación de los derechos fundamentales. *Ibíd.*, pág. 864.

¹⁶¹ Véase la proposición no de ley BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 12, y los correspondientes debates en DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 24, de 18/09/1996, págs. 1013-1025 y nº 26, de

pudo reconocer incluso que la actuación en este asunto había sido un considerable error¹⁶².

A partir de finales de 1996, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSER-SO, cf. cap 3.5.1.), adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y la Cruz Roja, se ocupaban in situ de procurar una mejor acogida y un mejor aprovisionamiento, entre cuyas medidas se encontraba también un programa que conducía a España a los inmigrantes de los campamentos de ambos enclaves, para proporcionarles los permisos de residencia y, en su caso, de trabajo. Asimismo se reforzaron en ambas ciudades las plantillas del Ministerio del Interior para conseguir una tramitación más rápida de los expedientes¹⁶³. Como había anunciado, el Ministro del Interior, también fue a entrevistarse con Marruecos para conseguir finalmente una implementación del acuerdo de reagrida de 1992¹⁶⁴. De hecho se iba a progresar poco en este asunto (cf. cap. 3.1.2.). El tratamiento de la crisis muestra un proceder similar al de otros casos, como por ejemplo los disturbios de 1985/86 (cf. cap. 2.4.4.), si bien en este caso el problema inmediato se solucionó mediante la regularización, mientras que por el contrario se siguió reconociendo como correcta y se intensificó la estrategia original para la solución del problema, es decir, la protección. En consecuencia, todo el asunto pareció no repercutir en el tratamiento de las expulsiones, como muestran los informes del Defensor del Pueblo¹⁶⁵.

En resumen, se puede afirmar que a pesar de la prevención y de la utilización de las expulsiones tanto en el plano español como en el europeo, en definitiva estas últimas no representan un instrumento efectivo. Con ellas, el Estado no puede reducir el volumen de los inmigrantes irregulares pues por lo general, empezando por los motivos económicos, es imposible expulsar a todos los afectados. A ello se añaden los imperativos del Estado de derecho liberal, que dificultarían considerablemente este proceder mediante todas las posibilidades de impugnación. El éxito de las impugnaciones, como parece mostrar la discrepancia entre los expedientes incoados y las expulsiones dictadas, se debe principalmente a que este instrumento se emplea en parte con demasiada rapidez. Y para terminar, la persistencia del problema de las estancias irregulares pone de manifiesto el escaso efecto disuasorio.

24/09/1996, págs. 1085-1091. A finales de 1996 y después a finales de 1997 se informó al Parlamento sobre la permanencia de los expulsados a Guinea-Bissau, de los cuales uno había muerto en el transcurso de enfrentamientos con las fuerzas de seguridad de aquel país. Con excepción de aquellos procedentes de regiones en las que había guerra civil, que iban a obtener asilo a través de la UNHCR, se había provisto a todos de documentos y habían abandonado el país. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 124, de 12/12/1996, págs. 3293-3298. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 363, de 18/12/1997, pág. 10712 sig.

¹⁶² DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 363, de 18/12/1997, pág. 10711. "[...] lo que podía haber sido uno de los errores (que se reconoció) más singulares y significativos a la hora de afrontar esta cuestión".

¹⁶³ Defensor del Pueblo, Informe anual 1997, págs. 229-231. Íd., Informe anual 1999, pág. 410 sig.

¹⁶⁴ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 44, de 29/07/1996, pág. 870. Celaya, La política en la frontera, pág. 52, había negado que Marruecos hubiera sido tema en el debate. Tampoco vio aclarada la cuestión sobre si estaba permitido cualquier medio para conseguir los objetivos si era eficiente, lo que Belloch había rechazado rotundamente (pág. 853).

¹⁶⁵ Defensor del Pueblo, Informe anual 1998, pág. 267. Íd., Informe anual 1999, pág. 427 sig.

3.2. Política de inmigración y empleo entre la admisión restrictiva y la regularización constante

Después del control, el segundo apartado de las “líneas básicas de la política de extranjería” presentadas en 1990 por el Gobierno estaba dedicado a la relación entre inmigración y mercado laboral, con especial énfasis en la prevención del empleo irregular. Además de la intensificación de los controles en el país, dirigidos sobre todo a los empresarios, se preveía la configuración de la denominada “política activa de inmigración”, definida como una actuación de los poderes públicos destinada a canalizar, orientar y determinar los contingentes de los flujos migratorios mediante los cuales se podrían planificar previamente factores esenciales de la inmigración como son sus dimensiones, el origen, la duración de la estancia, la cualificación profesional y las posibilidades de integración de los inmigrantes ¹⁶⁶. Con estos planteamientos el Gobierno reconocía que España era sin lugar a dudas un país de inmigración, pero la concepción subyacente a esta inmigración no se basaba en una duración prolongada. Más bien se podían reconocer las expectativas que unas décadas antes habían mantenido los países de contratación del noroeste europeo de que en principio los inmigrantes abandonarían el país una vez finalizadas sus relaciones laborales. Esta concepción coincidía en cierto modo con el concepto del trabajador inmigrante, del *Gastarbeiter* del noroeste de Europa. Pero España, al considerar los temas de la integración y la integrabilidad, tuvo en cuenta también la experiencia de los antiguos países de contratación en el sentido de que no se iba a tratar solamente de estancias limitadas (cf. cap. 3.3.) ¹⁶⁷.

La proposición no de ley de abril de 1991, elaborada en el marco de un programa de trabajo, destacaba el doble aspecto del encauzamiento del empleo regular y la contención del irregular, e instaba tanto a la “canalización y organización de los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de [la] sociedad”, como a una intensificación de las inspecciones laborales y de las sanciones para combatir el tráfico de mano de obra (tráfico e intermediación ilegal) y su empleo en condiciones abusivas. Como requisito, había que sacar previamente de la irregularidad a la mano de obra extranjera que ya se encontraba en el país y trabajaba de forma ilegal, regularizándola a través de una acción única ¹⁶⁸.

Antes de comenzar a analizar la evolución de la política de regularización y de contingentes como una especie de “régimen especial” para el acceso de mano de obra

¹⁶⁶ Situación de los extranjeros, pág. 268.

¹⁶⁷ *Ibid.* Comprendía tanto la capacidad de la sociedad española de acoger a inmigrantes y de integrar los como las disposiciones lingüísticas, culturales, sociales y profesionales de los mismos inmigrantes, con las cuales podrían integrarse mejor y con mayor rapidez, de lo cual derivaba la clara preferencia por personas de América Latina.

¹⁶⁸ Puntos 1, 4 y 5 de la proposición no de ley de 09/04/1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380.

extranjera al mercado laboral español, hay que presentar también las condiciones “normales”, a fin de mostrar las diferencias y contradicciones, haciendo especial hincapié en hasta qué punto prevalecieron los intereses políticos de canalización, control y aislamiento o la respuesta a las necesidades de la economía española en la configuración de esta política. Según la tesis de Izquierdo Escribano fue lo primero¹⁶⁹.

3.2.1. Desempleo e inmigración: circunstancias y condiciones del empleo de extranjeros

El principal elemento de referencia para medir las dimensiones de la inmigración a España debía ser, según la definición de la “política activa de inmigración”, la necesidad de mano de obra para la economía española. Esto conduce forzosamente a la pregunta sobre cómo calcular esta necesidad. Un criterio era el desempleo, que se presentó como argumento contrario a la admisión ilimitada en el territorio español (cf. cap. 2.5.3.). Si bien la cuota de desempleo se había reducido ligeramente en los años anteriores, a principios de los años noventa seguía siendo del 16%, con aproximadamente 2,5 millones de desempleados, y volvió a subir hasta 1994 a un promedio nacional de casi el 25%. Debido a las diferencias en la estructura económica de las Comunidades Autónomas, estos valores variaban considerablemente entre las regiones, de modo que, por ejemplo, la cuota en Andalucía o Extremadura se situaba muy por encima del promedio nacional, mientras que en regiones como Aragón, Navarra, La Rioja o Baleares estaba situada muy por debajo.

El elevado nivel de desempleo en España se debía a las intensas transformaciones que había sufrido el mercado laboral en las décadas precedentes. En el curso de la modernización económica a partir de los años sesenta, tuvo lugar un desplazamiento de la estructura del empleo entre los sectores, en detrimento sobre todo de la agricultura, de modo que en este sector, antiguamente el más importante y productivo, estaban empleados en los años noventa menos del 10% de los trabajadores, mientras que en el sector de servicios había más del 50%¹⁷⁰. Esta coyuntura coincidía con una reducción de las posibilidades de empleo¹⁷¹ y con el crecimiento simultáneo de la población activa debido a la incorporación al mercado laboral de generaciones con fuerte índice de natalidad y alta representación de las mujeres¹⁷².

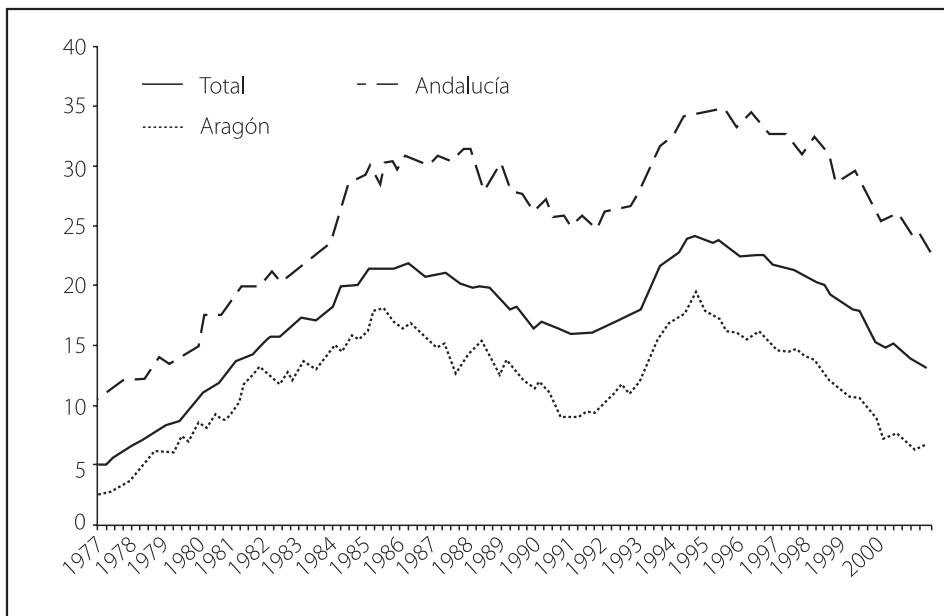
¹⁶⁹ Izquierdo Escribano, La inmigración inesperada, pág. 20.

¹⁷⁰ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa. Principales Resultados <Online [<http://www.ine.es/inebase/index.html>] (01/05/2003)>. Lorenzo Cachón Rodríguez, Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España, en: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 69 (1995), págs. 105-124, aquí pág. 109 sig.

¹⁷¹ Cachón Rodríguez, Marco institucional, pág. 109, habla de una destrucción inaudita de empleo en el período 1975-1985, que alcanzó aprox. el 20%.

¹⁷² Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa. La tasa de actividad de mujeres era en 1980 del 27%, mientras que a finales de los noventa ascendía a casi el 40%.

Gráfico 5: Cuota de desempleo en España y en determinadas Comunidades Autónomas 1977-2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa. Principales Resultados <Online [<http://www.ine.es/inebase/index.html>]>.

La creación de nuevos puestos de trabajo fue obstaculizada por la extremadamente rígida política laboral corporativa proteccionista heredada de la era franquista, que hacía difícil que se desarrollaran con flexibilidad acciones como despidos y nuevas contrataciones¹⁷³. El resultado fue un desempleo estructural a gran escala. Sin embargo, las primeras liberalizaciones del mercado laboral¹⁷⁴ ocasionaron la precarización de muchas relaciones laborales debido a la limitación temporal de los contratos laborales y a la introducción de la jornada reducida¹⁷⁵. Además, el mercado laboral español, como en todas las economías de mercado avanzadas, está sumamente segmentado, siendo los distintos tramos, no obstante, relativamente impermeables y cerrados, de modo que apenas hay intercambios o transformaciones. La segmentación tiene que ver también con la distribución regional, condicionada por una limitada movilidad geográfica de la población. Pero el elevado nivel de desempleo no ocasionó ningún tipo de conflictividad social, pues tanto las transferencias del Estado como la arraigada solidaridad fami-

¹⁷³ Cornelius, Spain, pág. 343. Julie R. Watts, Strange Bedfellows: How Spanish Labor Union Leaders and Employers Find Common Ground on Immigration, en: Policy Studies Journal 26 (1998), págs. 657-675, aquí pág. 666.

¹⁷⁴ Véase García, Mercado, pág. 346 sig.

¹⁷⁵ En 1992, una tercera parte de los trabajadores tenía un contrato temporal, en la construcción incluso el 60%. Cazorla Pérez, La inmigración marroquí, pág. 121.

liar en España ejercieron un papel de acogida¹⁷⁶. Por otra parte, la economía sumergida que estaba extendiéndose absorbió a un porcentaje nada desdeñable de desempleados registrados¹⁷⁷.

Otra consecuencia del avanzado proceso de transformación fue la reducción de la población que abandonó la agricultura y pudo pasarse a otros sectores, principalmente al de servicios. Asimismo, la constante mejora de la formación y las posibilidades que ofrecía el estado de bienestar hicieron que remitiera la predisposición de las personas a aceptar relaciones laborales por debajo de la escala salarial y que se caracterizaban por precarias condiciones laborales¹⁷⁸. De este modo fue surgiendo en algunos sectores una falta de mano de obra que se compensó con trabajadores extranjeros, tanto en el mercado laboral oficial como en la economía sumergida. Debido a estos desequilibrios económicos, que fueron calificados por el Gobierno de "imán" para la inmigración ilegal¹⁷⁹, el alto nivel de desempleo coexistía a principios de los años noventa con la necesidad de mano de obra extranjera. Puesto que un considerable porcentaje de extranjeros sustituía a los trabajadores españoles en trabajos que requerían escasa cualificación, que estaban limitados temporalmente o eran sólo de temporada y que se caracterizaban por la baja remuneración, poca productividad y por deficientes condiciones laborales, los expertos científicos supusieron durante mucho tiempo que la conducta de estos extranjeros se complementaba con los trabajadores del país y que no representaban ningún tipo de competencia. Aunque esta imagen se confirmó en términos generales, fue diferenciándose cada vez más, pues con el incremento de los trabajadores extranjeros éstos se fueron introduciendo también en sectores en los que era posible la competencia¹⁸⁰. Por su actividad en el sector salarial bajo, cons-

¹⁷⁶ Enrique Fuentes Quintana, Tres decenios largos de la economía española en perspectiva, en: José Luís García Delgado (Ed.), España, economía, 6ª edición aumentada y actualizada, Madrid 1993, págs. 1-140, aquí pág. 81.

¹⁷⁷ Emilio Reyneri/María Baganha, Migration and the labour market in Southern Europe, en: IMIS-Beiträge 17 (2001), págs. 33-53, aquí pág. 45, calculan la economía sumergida en España en cerca del 11%, con un margen estimativo de 10-23%. La economía sumergida se extiende en part. en el sector agrícola, la industria del calzado, así como en servicios domésticos, hotelería y ventas.

¹⁷⁸ Ramón Tamames, La economía española 1975-1995, Madrid 1995, pág. 211, describe un ejemplo, en el cual a los trabajadores del campo andaluz les tenía más cuenta acogerse a las prestaciones salariales sustitutivas del Plan de Empleo Rural, PER, que trabajar.

¹⁷⁹ Situación de los extranjeros, pág. 265.

¹⁸⁰ Martínez Veiga sigue el enfoque de Piore sobre la sustitución y la complementariedad de los trabajadores extranjeros, pero limita la tesis de la dualidad del mercado laboral por existir más de dos segmentos y por transformarse las respectivas líneas divisorias según la variable en cuestión (estabilidad del empleo, nivel salarial, etc.), lo que demuestra con el ejemplo de la agricultura y la economía doméstica. Ubaldo Martínez Veiga, La competición en el mercado del trabajo entre inmigrantes y nativos, en: Migraciones nº 3 (1998), págs. 9-30. Íd., La integración social, págs. 167-220. En esto coincide con Mendoza, que en base al análisis de los inmigrantes africanos en la agricultura también sigue a Piore, pero en algunos ámbitos sí puede demostrar que existe la competencia. Cristóbal Mendoza, Foreign Labour Immigration in High-unemployment Spain: The Role of African-born Workers in the Girona Labour Market, en: Russell King/Richard Black (Ed.), Southern Europe and the New Immigrations, Brighton 1997, págs. 51-74. Íd., Inmigración africana y agricultura en España: el caso de la provincia de Girona, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el

tituían un factor competitivo para la economía española, que en capacidad productiva marchaba a la cola de los Estados europeos¹⁸¹. Por ejemplo, los trabajadores de la recolección contribuían a mantener competitivos los productos agrícolas como frutas y verduras con respecto a los productos generados en Marruecos a precios más bajos. Si en estos sectores se hubiera detenido la afluencia de mano de obra extranjera, debido al aumento de los precios que habría habido que pagar por los salarios de otros trabajadores, se habría visto perjudicada la competitividad y se habría frenado el crecimiento¹⁸². Sin embargo, con esta externalización de los costes¹⁸³ se imputaban a la sociedad española los gastos sociales derivados¹⁸⁴.

Los creadores de la política de inmigración eran conscientes de este efecto de aprovechamiento complementario¹⁸⁵, pero el acceso de la mano de obra extranjera se trató con restricciones en este ámbito. Un primer obstáculo era la admisión al territorio, pues siempre que con la entrada se planeaba explícitamente la incorporación a un empleo, había que solicitar en el país de origen el visado correspondiente para el establecimiento con inicio de una relación laboral. Además de toda la documentación que había que presentar para obtenerlo, se debía indicar si

cambio de siglo”, Madrid 5-7/10/2000. Ambos autores se refieren a Michael J. Piore, *The Dual Labor Market: Theory and Implications*, en: D.M. Gordon, (Ed.) *Problems in Political Economy*, Lexington/MA 1971, págs. 90-94, y *id.*, *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge 1979. Arango Vila-Belda, *La inmigración en España*, pág. 65, nombra como sectores en los que se observa la competencia la pesca, los transportes, el reparto y el comercio minorista.

Por otra parte, se ha podido comprobar entretanto un comportamiento competitivo entre diversos grupos de inmigrantes, del cual se aprovechan también los empresarios al contratar, p. ej., en el sector agrario, a ecuatorianos “obedientes”, mientras que los marroquíes intentan imponer unos ciertos mínimos. Por un motivo similar se contrató a ciudadanos rumanos en El Ejido tras los disturbios de 1999. Andrés Pedreño/Mari Luz Castellanos/Miguel Ángel Alzamora, *Inmigración y gestión empresarial de la mano de obra*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España “España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo”, Madrid 5-7/10/2000. Conclusiones similares en Concha Carrasco Carpio, *Inserción de los trabajadores inmigrantes no comunitarios en el mercado/s de trabajo del estado español*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España “España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo”, Madrid 5-7/10/2000, pág. 11.

¹⁸¹ P. ej., el Producto Interior Bruto español ascendía en 1999 a sólo el 81% del promedio de la OCDE. OECD, *OECD in Figures 2000. Statistics on the Member Countries*, Paris 2000, pág. 13.

¹⁸² Colectivo Ioé, *La política migratoria*, pág. 11. El ejemplo agrícola de Murcia en Pedreño Cánovas, *Construyendo la ‘Huerta de Europa’*, pág. 92 sig. También Huntoon, *Immigration to Spain*, pág. 431.

¹⁸³ Huntoon, *Immigration to Spain*, pág. 443.

¹⁸⁴ Nuevas investigaciones intentan averiguar el efecto coste-beneficio de los trabajadores extranjeros. Un primer estudio sobre Cataluña ofrece un resultado positivo para la economía española. Mikel Barreda/Diana Cuadros, *Los beneficios económicos de la inmigración extranjera en Cataluña*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España “España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo”, Madrid 5-7/10/2000. En el mismo sentido, pero con muchas cuestiones sin resolver, se dirige el intento de valorar los ingresos y los gastos de la población extranjera en Madrid. Rosa Aparicio, *El impacto económico de la inmigración: Costos para el Estado y movimiento de consumo y salarios*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España “España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo”, Madrid 5-7/10/2000.

¹⁸⁵ P. ej. Aragón Bombín, *Hacia una política*, pág. 97.

ya existía o no un contrato de trabajo. Si existía el contrato, el futuro empresario debía solicitar una autorización de trabajo, y una vez otorgada se iba a conceder el visado. Si no había ningún contrato, el interesado debía indicar el sector de actividad en el que deseaba trabajar, sobre lo cual el Ministerio de Trabajo o, en su nombre, el Instituto Nacional de Empleo (INEM), tenían que pronunciarse sobre la situación laboral en ese sector antes de que se concediera el visado. Un agravante que se añadió fue que, según las instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, había que denegar de forma general las solicitudes de visado referidas a servicios domésticos, trabajos auxiliares en la agricultura, servicios inferiores en la hotelería, en la industria y en la minería, venta ambulante y similares. De este modo quedaban excluidos los sectores que presentaban una demanda de estos trabajadores, por lo cual los interesados en trabajar, siguiendo el principio de los "vasos comunicantes"¹⁸⁶, viajaban legalmente al país como turistas para trabajar de forma ilegal. No era posible solicitar la autorización de trabajo in situ, porque para ello había que presentar el visado correspondiente¹⁸⁷. En vista de esta situación, los críticos consideraron que de hecho el reconocimiento por parte del Gobierno de que España era un país de inmigración estaba fuera de lugar¹⁸⁸.

Cuadro 2: Clasificación de los permisos de trabajo conforme al RD 1.119/1986¹⁸⁹

Trabajo por cuenta ajena

- | | |
|---|--|
| A | Duración máxima 9 meses, actividades de temporada, limitado a un empresario o contrato de trabajo, no renovable, antes de solicitar un nuevo permiso deberán haber transcurrido por lo menos 3 meses desde su caducidad ó 12 meses desde la concesión anterior. |
| B | Duración máxima un año, limitado a una profesión o región, concesión inicial limitada a un empleador, vigencia no superior a la que figure en el contrato de trabajo: puede ser renovado. |
| C | Duración cinco años, para cualquier actividad y región, sólo después de cinco años de residencia ininterrumpida con permiso de trabajo o después de ocho años de residencia legal cuando en los últimos 12 meses haya sido titular de un permiso de trabajo ¹⁹⁰ . |

¹⁸⁶ Carolina Mayeur, Discursos y prácticas migratorias: contradicciones, hipocresías y efectos perversos de las políticas actuales, en: *Migraciones 2* (1997), págs. 9-26, aquí pág. 14.

¹⁸⁷ Una amplia exposición sobre el sistema en Pilar Charro Baena, *El trabajo de los extranjeros en España*, en: Salomé Adroher Biosca/Pilar Charro Baena (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 255-324, aquí págs. 336-338. La práctica de la concesión pone también de manifiesto que el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de su Dirección General de Asuntos Consulares y Jurídicos, ejercía una gran influencia en la canalización de los flujos migratorios (cf. cap. 3.5.1.).

¹⁸⁸ Adroher Biosca, *La entrada*, pág. 283 sig. Íd., Marco jurídico, pág. 99.

¹⁸⁹ Más detalle sobre los permisos en el comentario del art. 15 LOE y los arts. 30-43 del RD 1.119/1986 en Estrada Carrillo, *Comentarios*, págs. 186-201. También Charro Baena, *El trabajo*, págs. 342-352.

¹⁹⁰ El período de trabajo exigido para obtener el permiso C se podía reducir a dos años para iberoamericanos, originarios de Gibraltar, Ceuta, Melilla y descendientes de españoles de origen (art. 39,3 RD 1.119/1986). Ade-

Trabajo por cuenta propia

- D Duración máxima un año, limitado a una profesión o localidad, sólo con la acreditación de las autorizaciones necesarias.
- E Duración cinco años, para cualquier profesión y región; tras expirar la validez del permiso D y acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de Seguridad Social.
- F Sólo para trabajadores fronterizos, duración máxima cinco años.
-

Si se había conseguido entrar legalmente en el país, antes de iniciar la actividad laboral había que obtener un estatus de residencia legal, para lo cual la acreditación del visado y de un permiso de trabajo seguía sin ser suficiente para la obtención de un permiso de residencia, como se demostró en varios casos en los que no se concedió¹⁹¹.

El sistema de los permisos de trabajo, tal y como estaba regulado en el Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1986 (RD 1.119/1986), reflejaba claramente la idea de que los trabajadores extranjeros sólo debían permanecer temporalmente en España. Los permisos estaban limitados temporalmente y no había ninguna posibilidad de obtener un estatus que ofreciera seguridad jurídica a largo plazo.

El cuadro anterior muestra que, incluso en caso de residencia permanente, había que revisar el estatus cada cinco años. De este modo, la situación de los trabajadores extranjeros permanecía en constante estado de una cierta inseguridad, porque no se podía contar con obtener la renovación del permiso de trabajo en caso de que, por ejemplo, el país entrara en una fase de desempleo. Sin embargo, la pérdida del permiso de trabajo conllevaba la pérdida del permiso de residencia, con lo cual el permiso de trabajo representaba un importante instrumento de control tanto para la gestión del mercado laboral, como para los trabajadores extranjeros¹⁹², si bien esta presión podía fomentar sin querer situaciones irregulares.

Debido a estos problemas, varias organizaciones que se ocupaban de los derechos de los extranjeros reclamaron la creación de una base legal que asegurara la residencia de los trabajadores extranjeros, lo que podía conseguirse, por ejemplo,

más, los convenios de doble nacionalidad con Chile y Perú hasta 1995 y con Ecuador hasta 2000 otorgaban a estos nacionales el derecho de obtener un permiso de trabajo. Los convenios restantes de este tipo remiten sólo en general al derecho español (cf. cap. 4.1.3.). No obstante, en muchas ocasiones hubo que reclamar por vía judicial el reconocimiento de este derecho por parte de la Administración. Charro Baena, *El trabajo*, págs. 360-362. Salomé Adroher Biosca, *Los iberoamericanos en el Derecho español*, en: *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* 72 (1996), págs. 1867-1904, aquí págs. 1888-1898.

¹⁹¹ El Defensor del Pueblo, Informe anual 1991, pág. 112 sig., remitió p. ej. a una situación en El Ejido, donde se había denegado el permiso a ciudadanos marroquíes aunque nadie quería hacer el trabajo que ellos iban a desempeñar. De este modo, según el Defensor, se les despojaba de todos sus derechos.

¹⁹² Charro Baena, *El trabajo*, pág. 338 sig. López del Amo, *Algunas reflexiones*, pág. 150, en atención a los tradicionales países de inmigración considera un error la rígida relación entre los permisos de residencia y trabajo, ya que restringen la propia iniciativa de los trabajadores extranjeros.

concediendo permisos permanentes de residencia y de trabajo¹⁹³. Estos planteamientos coincidían con los que ya había presentado la Comisión Europea a mediados de los ochenta para garantizar la condición jurídica de los nacionales de terceros Estados establecidos con carácter permanente (cf. cap. 3.3.1.). Como resultado de las negociaciones entre estas organizaciones y el Gobierno, se llevaron a cabo las correspondientes modificaciones en el marco de la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1996 (RD 155/1996).

Si bien los obstáculos para entrar en el país con el objetivo de iniciar una relación laboral seguían siendo considerables y la clasificación de los permisos de trabajo básicamente la misma, se introdujeron los permisos de trabajo permanentes¹⁹⁴. La especial innovación fue la introducción de una sucesión de permisos de trabajo acumulables que debía impedir que, en caso de cambiar de actividad, los trabajadores extranjeros, tanto por cuenta ajena como propia, tuvieran que retroceder a los permisos temporales de corta duración.

Cuadro 3: Clasificación de los permisos de trabajo conforme al RD 155/1996

Trabajo por cuenta ajena

A	Duración máxima 9 meses, para actividades de temporada o de duración limitada, limitable a un empresario, contrato de trabajo o ámbito geográfico, no renovable.
b (inicial)	Duración máxima un año, limitado a una profesión o ámbito geográfico y limitable a un empresario, contrato de trabajo o ámbito geográfico.
B (renovado)	Duración máxima dos años, para varias profesiones al término de la vigencia del permiso b (inicial); limitable a un empresario, contrato de trabajo o ámbito geográfico.
C	Duración tres años, válido para cualquier actividad y región al término de la vigencia del permiso B (renovado).

Trabajo por cuenta propia

d (inicial)	Duración un año, limitado a una profesión y limitable a un ámbito geográfico.
D (renovado)	Duración dos años, para varias actividades al término de la vigencia del permiso d (inicial).
E	Duración tres años, válido para cualquier profesión y región.

Otros

F	Para trabajadores fronterizos, duración máximo cinco años, renovable.
Permanente	Duración ilimitada, para cualquier actividad al término de los permisos C o E (sólo hay que renovar la tarjeta de documentación cada cinco años).
Extraordinario	Duración ilimitada, por notoria contribución al progreso económico, social o cultural del país (sólo hay que renovar la tarjeta de documentación cada cinco años).

¹⁹³ Entre otros el Defensor del Pueblo, Informe anual 1990, pág. 111.

¹⁹⁴ RD 115/1996, art. 75 IV.

La reforma dispuso convertir el permiso B en un "b inicial", como primer permiso de duración máxima de un año, y su continuación como "B renovado" de una duración máxima de dos años, los cuales se concederían una sola vez, sucediéndoles el permiso C, también de concesión única. Para los trabajadores por cuenta propia se procedía del mismo modo con los permisos D y E. Una vez superado el período máximo de duración de estos permisos de seis años se podía conceder el permiso permanente¹⁹⁵, que no obstante requería haber pasado por todas las etapas sin interrupción¹⁹⁶. A diferencia del derecho de residencia permanente, que también constituyó una innovación y que representaba un derecho actuable de la persona siempre que se cumplieran los requisitos, la concesión del permiso de trabajo permanente continuó siendo un derecho facultativo de la Administración¹⁹⁷.

Como en otros ámbitos, el nuevo Reglamento de ejecución también limitaba la arbitrariedad de las autoridades en la concesión de los permisos de trabajo. La situación nacional del empleo y la imposibilidad de encontrar para el puesto de trabajo en cuestión a un español, un ciudadano de la Unión Europea o un nacional de un tercer Estado residente en el país seguían consideradas las condiciones más importantes para la concesión o denegación del permiso¹⁹⁸, pero mientras que anteriormente esta valoración había podido realizarse de forma general, a partir de ahora la administración competente tenía que analizar en concreto la situación en la región y el perfil de los requisitos especiales para el puesto de trabajo en cuestión¹⁹⁹. Si bien esto significaba una ventaja, se dificultaron las condiciones para aquellos trabajadores extranjeros que querían establecerse por cuenta propia, por ejemplo como vendedores ambulantes o jardineros, pues tenían que demostrar que la actividad solicitada iba a crear puestos de trabajo, era lucrativa e iba a aportar nuevas tecnologías y mejores condiciones de producción, lo que en estos casos no sucedía.

¹⁹⁵ RD 115/1996, art. 75. El procedimiento en los arts. 76-96. María Amparo Ballester Pastor, *El trabajo de los extranjeros extracomunitarios en España*, (Colección laboral, Vol. 39), Valencia 1997, pág. 100, señala que contradecía al art. 15,1 de la Ley de Extranjería, que únicamente concedía permisos de duración máxima de cinco años. En este aspecto era necesario reformar la Ley. El permiso A, que anteriormente sólo era válido para actividades de temporada, se amplió a otras como montaje, mantenimiento de maquinaria, etc., pues tras la introducción de los contingentes las actividades de temporada en la agricultura quedaban en gran parte cubiertas con ellos. Para los permisos vigentes de la antigua reglamentación se decretó una tabla de correspondencia con el nuevo sistema. Véase Resolución de la Dirección General de Migraciones, de 17/04/1996 (BOE de 25/04/1996). También en Manjón Manjón/Núñez González, *Código de migraciones*, pág. 1343 sig., nota al pie nº 13.

¹⁹⁶ Marina Labra Hidalgo, *La persona extranjera ante la legislación vigente española*, en: *II Informe sobre inmigración y trabajo social*, ed. por Diputació de Barcelona, Barcelona 1997, págs. 89-139, aquí pág. 110, tampoco ve en esta reglamentación ninguna garantía en vista del problema del desempleo. Por lo menos en el primer año, la pérdida del empleo significaría de nuevo un "b inicial" antes de conseguir el seguro "B renovado".

¹⁹⁷ *Ibid.* Aunque ya no había que renovar los permisos de trabajo permanentes, para renovar la tarjeta de documentación había que presentar siempre el contrato.

¹⁹⁸ RD 155/1996, arts. 71 I,1 y 82,1.1.

¹⁹⁹ Sin embargo, en la práctica esto sólo se pudo imponer mediante sentencias de diversos tribunales. Ballester Pastor, *El trabajo*, pág. 105 sig., nota al pie nº 182, también pág. 107.

En la concesión de los permisos de trabajo se siguió excluyendo a diversos grupos de personas de la condición de tener en cuenta la situación del mercado laboral nacional²⁰⁰. La preferencia se aplicaba principalmente a personas de origen español y a sus descendientes, así como a los extranjeros provistos de un estatus de residencia permanente, y en relación con las modificaciones del derecho de residencia (cf. cap. 3.3.1.), debía verse como medida de fomento de la integración. Otra lista concedía prioridad a los ciudadanos de Iberoamérica y de otros Estados relacionados con España, así como a extranjeros con residencia legal desde hacía años, sin definir no obstante el marco de validez, de modo que la preferencia se mantuvo finalmente bajo el criterio de la valoración subjetiva de la Administración²⁰¹. El motivo por el cual se elaboró esta segunda lista, que prácticamente no tuvo ninguna repercusión, se podría buscar en que por una parte había que respetar, por lo menos formalmente, las relaciones histórico-culturales, pero por otra estas relaciones no debían entrar en colisión con la restrictiva política de admisión²⁰².

Los criterios de admisión, que seguían siendo rigurosos, coincidían claramente con las propuestas que se habían desarrollado en el plano europeo. En 1991, los Ministros de Inmigración habían reivindicado en su programa de trabajo una armonización de las reglamentaciones nacionales sobre la admisión al mercado laboral de trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena, pues esto tenía que coincidir necesariamente con la armonización de la admisión al territorio²⁰³. Como primera consecuencia de esta reivindicación, el Consejo Europeo aprobó en 1994 dos resoluciones sobre la limitación de la admisión de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia²⁰⁴, después de que la Comisión Europea hubiera exigido con anterioridad su elaboración²⁰⁵. Remitiendo al desempleo en los Estados miembros, se iba a ofrecer la admisión a nacionales de terceros Estados para el ejercicio de actividades por cuenta ajena sólo por un período limitado y con carácter estricto-

²⁰⁰ RD 155/1996, art. 77,1. comprendía a personas que habían sido españolas, hijos o nietos de españoles, personas que tenían a cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española, personas ligadas por parentesco de primer grado con el empresario, personas nacidas y residentes legales en España, familiares de un extranjero con un permiso de trabajo vigente (B renovado o más); personas con permiso de residencia permanente, refugiados y desplazados.

²⁰¹ RD 155/1996, art. 77,2. La lista incluía a otros familiares de ciudadanos españoles, a iberoamericanos, filipinos, ecuatoguineanos, andorranos, sefardíes, personas que hubieran residido legalmente en España durante cinco años, familiares de un extranjero con permiso de trabajo b inicial y personas consideradas clave en las empresas. Los habitantes extranjeros de Ceuta y Melilla, como consecuencia de las disposiciones de Schengen, quedaban totalmente excluidos del sistema de preferencias.

²⁰² Ballester Pastor, *El trabajo*, págs. 115-119. Según la autora esto no aclara el sentido de estas preferencias y "sigue siendo un misterio" (pág. 101). Adroher Biosca, *Los iberoamericanos*, pág. 1898, lo ve mucho más positivo y considera estas preferencias, con respecto a la reglamentación anterior, por lo menos conformes con la Ley de Extranjería.

²⁰³ Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, págs. 452, 469 sig.

²⁰⁴ Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994 sobre las limitaciones de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros. Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia. Véanse ambos en DO C 274, de 19/09/1996.

²⁰⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifra 75.

tamente excepcional, y siempre y cuando no hubiera disponibles para esas actividades trabajadores del propio país, de la Unión Europea o nacionales de terceros Estados residentes legales²⁰⁶. La admisión de trabajadores por cuenta propia únicamente se permitiría para una actividad “que añade valor, [...] sea beneficiosa para la economía del país receptor”, lo que comprendía, sin más concreción, inversiones, innovaciones, transferencia de tecnología y creación de puestos de trabajo. Si bien ambas resoluciones aportaban más datos sobre el procedimiento, las restricciones y los períodos de vigencia, en comparación con otras disposiciones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior se quedaron en un nivel muy indefinido y remitieron incluso explícitamente a su carácter no vinculante²⁰⁷. La falta de concreción de ambos textos era un indicio del rechazo de varios Estados a tolerar intromisiones en su política laboral y de empleo que afectaran a sus intereses nacionales. Precisamente España, al reconocer que su mercado laboral necesitaba seguir admitiendo mano de obra extranjera, insistía en que los socios europeos aceptaran esta medida²⁰⁸.

Esta necesidad explica por qué por una parte se vuelven a encontrar los contenidos de las resoluciones comunitarias en el Reglamento de ejecución español, por ejemplo y muy claramente en los criterios de admisión para trabajadores por cuenta propia, pero por otra se omitieron otros detalles determinantes como la temporalidad general en beneficio de la introducción de permisos permanentes. En ello seguía mostrándose en la fase final del Gobierno socialista una gran sensibilidad por los temas de la integración social de extranjeros residentes permanentes (cf. cap. 3.3.3.), así como probablemente una recepción de las experiencias de otros países de inmigración como Alemania, que revelaban que el rigor en la reglamentación del acceso al mercado laboral no había impulsado a los trabajadores extranjeros a abandonar el país poco tiempo después, si es que no se les ofrecía la posibilidad de volver a entrar en él sin problemas²⁰⁹. Así pues, las reformas del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería son un comprobante de que la subordinación de los intereses económicos constatada por Izquierdo Escribano para los primeros años de la década de los noventa fue por lo menos amortigua-

²⁰⁶ Se harían excepciones con nacionales de los países de la EFTA, nacionales de terceros Estados que llegaran al país para la reagrupación familiar, nacionales de terceros Estados beneficiados por convenios, así como refugiados, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados residentes legalmente.

²⁰⁷ Guild les atribuye sobre todo una función “exhortatoria” y basa su opinión sobre todo en la Resolución sobre trabajadores por cuenta ajena, que califica de “exhortative language”. Sin embargo, critica la otra resolución como “the most incoherent of the products of the intergovernmental process in the third pillar”, sobre todo debido al tratamiento no sistemático de los aspectos de admisión territorial y admisión en el mercado laboral. Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, págs. 321-330, 370-375, citas págs. 336 y 375.

²⁰⁸ Cf. las declaraciones del Director General de Política Interior, Puig de la Bellacasa, en Cornelius, Spain, pág. 363. En Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 321, la anotación sobre el resultado de un estudio de 1994 sobre el empleo temporal de inmigrantes en Europa, según el cual todos los Estados necesitaban este tipo de inmigración.

²⁰⁹ P. ej., los trabajadores españoles y portugueses en Alemania, cf. Kreienbrink, Aspectos da inmigración española, pág. 112 sig.

da por los intereses políticos²¹⁰. Y aunque los principios del contundente bloqueo o de la rigurosa reglamentación de la admisión en el mercado laboral se mantuvieron como instrumentos de control igual que en otros países europeos, España ya había infringido este principio con las acciones de regularización y los contingentes anuales de mano de obra extranjera.

3.2.2. Se repite la excepción: la regularización de trabajadores irregulares

La regularización de mano de obra extranjera en 1991 fue la consecuencia más clara y más directa de la proposición no de ley de abril de ese año. A fin de que la nueva "política activa de inmigración" no tuviera que comenzar con la hipoteca de una cifra considerable de extranjeros en situación laboral o de residencia irregular, el objetivo de la acción fue eliminar este estado como ya se había hecho en 1985, con una especie de "borrón y cuenta nueva". A su vez la medida, que se había reivindicado desde muchas posiciones, significó también el reconocimiento de que la política anterior de los controles de entrada y la restrictiva concesión de permisos de residencia y de trabajo había fracasado, en gran parte por no haber podido evitar la irregularidad. De ahí que el año anterior el Gobierno todavía no hubiera estado dispuesto a llevar a cabo una nueva regularización siguiendo las pautas de la de 1985. El entonces Director General del Instituto Español de Emigración, Aragón Bombín, expuso como motivo que la última regularización, en la forma en que se había realizado, había sido insuficiente para contribuir a una normalización de la situación, es decir, a eliminar la irregularidad. Además de este hecho evidente, advirtió también que una acción de estas características podría atraer de forma considerable a los inmigrantes, de modo que el mero anuncio podría ocasionar la entrada de más inmigrantes ilegales. Si se pretendía emprender semejante acción, iba a ser necesaria probablemente una nueva reglamentación jurídica²¹¹.

En el marco de la presentación de su informe, en diciembre de 1990 el Gobierno todavía evitó hablar claramente de una regularización generalizada. Antes bien, sirviéndose de una perífrasis, declaró que estaba decidido a buscar soluciones eficientes para "que aflore a la superficie la bolsa de marginación constituida por los extranjeros ilegales." De ser posible, había que implementar también medidas para legalizar a grupos específicos, siempre y cuando pudieran justificar su incorporación en la sociedad española²¹². Sin embargo, en la proposición no de ley de 1991 que siguió a esta presentación, desaparecieron algunas de estas restricciones y se hablaba de medidas necesarias para completar el proceso de regularización de 1985 y para impulsar la legalización de aquellos que habían llegado al país con

²¹⁰ Izquierdo Escribano, *La inmigración inesperada*, pág. 20.

²¹¹ Aragón Bombín, *Inmigración extranjera*, pág. 112 sig.

²¹² *Situación de los Extranjeros*, pág. 268.

posterioridad a esa regularización, siempre que pudieran demostrar su "inserción" ²¹³.

La predisposición por llevar a cabo una acción de estas dimensiones estaba también motivada por la política exterior referente a Marruecos, que reivindicaba la regularización de sus nacionales en España, los cuales constituían la mayor parte de los irregulares ²¹⁴. Al principio esto se rechazó pretextando la falta de un marco jurídico suficiente. Sin embargo, no se trataba solamente de la situación legal, sino también, en opinión de López García, del rechazo por parte de los Ministerios de Interior y de Trabajo de configurar las relaciones con Marruecos respecto a la política migratoria únicamente de forma bilateral por afectar estas cuestiones a toda la Comunidad ²¹⁵. Tras ello se ocultaba la preocupación de que el país vecino pudiera presionar a España sólo con el volumen de la inmigración procedente de ese país y a través de un planeado "no control" de la emigración. Por este motivo, una europeización de este aspecto siguiendo el ejemplo de la reglamentación sobre la pesca (desde 1988 estaba en vigor el Acuerdo de Pesca entre la CE y Marruecos) habría podido fortalecer la posición española. Pero como en ese momento no existía ningún tipo de competencia comunitaria en ese ámbito, un "deseo" de estas características no podía constituir seriamente una máxima de actuación de los Ministerios implicados. Más bien se percibía el pragmatismo en sus actuaciones, pues en la Comisión Consular Común se llegó a un primer compromiso que prescribía que de noviembre de 1990 a febrero de 1991 se iba a documentar a inmigrantes irregulares, en colaboración con la Embajada de Marruecos en Madrid. A pesar de que había que cumplir relativamente pocas condiciones, la escasa difusión que se hizo de la medida y la inseguridad sobre si los permisos especiales otorgados también iban a poder renovarse y de qué manera, ocasionaron que sólo hicieran uso de la medida unas 3.000 personas ²¹⁶. Mucho más importante fue el hecho de que en la Comisión consular hispano-marroquí, en atención a la incipiente introducción del visado obligatorio en mayo de 1991, se había tratado la regularización como la concesión de una compensación ²¹⁷.

El fundamento legal lo constituyó una resolución del Gobierno sobre una propuesta de los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior, de Trabajo y de Asuntos Sociales de junio de 1991 ²¹⁸, según la cual el Gobierno reconocía la existencia

²¹³ Punto 4 de la proposición no de ley de 09/04/1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380.

²¹⁴ "El ministro de Exteriores de Marruecos pedirá el fin de las expulsiones de inmigrantes", en: El País, 02/07/1990.

²¹⁵ López García, Implantación, pág. 61 sig.

²¹⁶ Eduard Sagarra Trias/et al., El trabajador extranjero y la regulación de 1991, (Itinerario Cuadernos nº 1), Barcelona 1991, pág. 20. Sainz de la Peña, La política de inmigración, pág. 134.

²¹⁷ López García, Implantación, pág. 64.

²¹⁸ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, de 07/06/1991 (BOE de 08/06/1991). También en Sagarra Trias, El trabajador extranjeros, págs. 56-60.

de motivos suficientes para autorizar la apertura de un proceso excepcional de regularización a fin de autorizar la residencia de los trabajadores extranjeros en situación irregular, desviándose de la normativa sobre la concesión de permisos de trabajo. Podían entrar en este proceso de regularización aquellos extranjeros que trabajaran irregularmente y, o bien residieran en España desde antes del 24 de julio de 1985, o bien tuvieran su residencia habitual en el país desde antes del 15 de mayo de 1991 y pudieran demostrar que a) habían sido en el pasado titulares de un permiso de trabajo y residencia, b) realizaban o habían realizado en España una actividad lucrativa continuada, c) contaban con una oferta firme de empleo regular y estable o d) con un proyecto viable sobre el ejercicio de una actividad por cuenta propia²¹⁹. Estas condiciones no tenían carácter acumulativo sino alternativo. La resolución, que dejaba sin solucionar algunas cuestiones jurídicas²²⁰, se limitaba, en base a la concepción oficial de la inmigración como fenómeno laboral temporal, únicamente a la mano de obra, lo que la diferenciaba de la regularización de 1985. Sólo cuando el trabajador hubiera logrado la regularización de su propia situación podría conseguir también la de sus familiares²²¹. Para obtener un mejor resultado que en 1985, en la configuración del proceso de regularización se tuvieron en cuenta tanto las propias experiencias como también las correspondientes propuestas de la OCDE, como por ejemplo un procedimiento transparente y sencillo, el requisito de documentación que fuera fácil de conseguir, una instancia resolutoria centralizada a fin de evitar diferencias en los criterios de valoración, publicidad y un margen temporal suficiente¹²², que esta vez iba a ser de medio año (del 10 de junio al 10 de diciembre de 1991). La publicidad consistió en una amplia campaña informativa con el lema "Sal a la luz", en la que participaron activamente sindicatos y ONGs. Además se nombró esta vez como instancia responsable al Ministerio de Trabajo, en el que se alojó el órgano resolutorio central, la comisión ad hoc conjunta de los Ministerios implicados, pues este Ministerio infundía más confianza que el Ministerio del Interior²²³.

²¹⁹ También se incluyó a solicitantes de asilo cuya solicitud se hubiera denegado y que cumplieran una de las condiciones mencionadas. No obstante, debían renunciar a recurrir la denegación. Cf. Sagarra Trias, *El trabajador extranjero*, págs. 37-41.

²²⁰ ¿Pero cómo debía demostrarse la existencia de un trabajo ilegal, p. ej., sin que estuviera claro si la infracción iba a ser castigada con sanciones para el trabajador o el empresario? ¿Cómo se iba a configurar la vigencia del permiso en caso de sobrevenir una situación de desempleo? ¿Cómo estaba regulada, hasta la finalización de la acción, la cuestión de las repatriaciones en caso de infracción contra el régimen de residencia? Véase una valoración crítica en Sagarra Trias, *El trabajador extranjero*.

²²¹ Disposición final segunda de la Resolución de 7 de junio de 1991. Sólo para familiares que también residían en España desde antes del 15 de mayo de 1991. Esta regularización debía realizarse "con la máxima urgencia", lo que Sagarra Trias, *El trabajador extranjero*, pág. 34 sig., calificó de pura exageración, sobre todo porque la interpretación de la disposición se efectuó con grandes diferencias regionales.

²²² Lora-Tamayo d'Ocon, Valor, pág. 95.

²²³ Sainz de la Peña, *La política de inmigración*, pág. 140.

Tabla 11: Resultados de la regularización 1991/1992

Distribución de las solicitudes tramitadas						%
Concesiones		108.321				83,06
Denegaciones		22.085				16,94
		130.406				100,00

Distribución de las concesiones					
Sexo			Dependencia laboral		
	Concesiones	%		Concesiones	%
Hombres	77.117	71,19	Cuenta ajena	92.209	85,13
Mujeres	31.204	28,81	Cuenta propia	16.112	14,87
	108.321	100,00		108.321	100,00

Origen			Sectores		
Marruecos	48.240	44,53	Agrario	18.494	17,07
Argentina	7.405	6,84	Industria	8.103	7,48
Perú	5.664	5,23	Construcción	16.548	15,28
Rep. Dom.	5.517	5,09	Servicios	64.218	59,28
China	4.219	3,89	Otros	958	0,89
Polonia	3.298	3,04			
Filipinas	2.609	2,41			
Otros	31.369	28,97			
	108.321	100,00		108.321	100,00

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1998, págs. 310-313.

El resultado fue la presentación de unas 135.000 solicitudes; se tramitaron aproximadamente 130.000, de las que cerca de 108.000 (83,06%) se resolvieron positivamente²²⁴. El desglose de las cifras es una imponente muestra del elevado porcentaje de marroquíes entre los inmigrantes irregulares y del incremento de la inmigración latinoamericana, consistente sobre todo en mujeres de Perú y de la República Dominicana, que constituían un porcentaje relativamente elevado, más de una cuarta parte, de las mujeres inmigrantes en situación irregular. Asimismo, muestra una excesiva representación de mano de obra extranjera irregular en los sectores agrícola y de la construcción frente a la mano de obra extranjera legal (1989: agricultura 4,2%, construcción 5,7%).

²²⁴ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1998, págs. 310-313. Gortázar, The Regulation of Illegal Imigrants, pág. 304. La diferencia es debida a la presentación de solicitudes por duplicado y a solicitudes sin validez de personas que querían una renovación normal. Raimundo Aragón Bombín, Balance del proceso de regulación y los nuevos proyectos para la integración de los inmigrantes, en: Íd./et al., Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España, (Itinera Cuadernos nº 6), Barcelona 1994, págs. 11-21, aquí pág. 14.

En base a las cifras totales, que se movían dentro de las apreciaciones del Gobierno entre 90.000 y 170.000, y al desarrollo del proceso, la comisión ad hoc valoró la regularización como todo un éxito²²⁵. Incluyó también en esta valoración la regularización de familiares, que se prolongó hasta marzo de 1992 pero ascendió a sólo 6.500 personas, aunque por parte del Gobierno se habían calculado inicialmente 20.000²²⁶. El Ministerio del Interior interpretó que esta baja cifra se debía a que la mayoría de los inmigrantes residía en España sin sus familias, y que no existían más familiares en el país²²⁷. Por este motivo, el Gobierno rechazó la demanda de los sindicatos de mantener abierto el proceso para familiares durante un período más prologando. A esta valoración positiva se oponía la crítica de diversas ONGs y de Izquierda Unida, que consideraban insuficiente el resultado global de la regularización porque en sus expectativas partían de aproximaciones más elevadas acerca de la cifra de irregulares (294.000). Según ellos, a pesar de todos los esfuerzos, no habían sido suficientes la publicidad ni la flexibilidad de la Administración en la concesión de los permisos²²⁸. Por lo menos este último aspecto lo corroboran ciertas observaciones del Defensor del Pueblo, que censuró algunos retrasos en el procedimiento²²⁹.

Aparte de la valoración política de que en general el proceso había transcurrido positivamente, había que plantearse la cuestión de si se iba a conseguir mantener en la legalidad a los regularizados dentro del sistema normal del régimen de extranjería, pues sólo entonces iba a poder demostrarse la calidad de la acción. La primera inseguridad consistía en que no estaba claro sobre qué fundamento se iban a prorrogar los permisos de trabajo, ya que no se trataba de las "autorizaciones" habituales, sino especiales, de una duración de un año²³⁰. Para solucionar esta cuestión, en julio de 1992 los Ministerios implicados aprobaron una resolución²³¹ sobre la renovación de los permisos de trabajo y de residencia. De este

²²⁵ El documento de la comisión ad hoc de marzo de 1992 en Lidia Santos Arnau, *De nuevo sobre el trabajador extranjero y la regularización de 1991* (Itinera Cuadernos nº 5), Barcelona 1993, págs. 75-77.

²²⁶ En base a una encuesta cualitativa durante la regularización de 1991, en la que un 18% de los encuestados afirmaban tener familiares en España. Véase Santos Arnau, *De nuevo sobre el trabajador*, págs. 72-74. "El Gobierno sólo ha legalizado 3.000 familiares de inmigrantes en España," en: *El País*, 01/03/1992, pág. 22. "CC.OO. y UGT piden más plazo para legalizar a los familiares de inmigrantes," en: *El País*, 12/03/1992, pág. 20.

²²⁷ Sin embargo, se apoyaba en el mismo estudio que había ofrecido una aproximación de 20.000. El Defensor del Pueblo criticó que las condiciones para la regularización de familiares habían sido sumamente restrictivas. Defensor del Pueblo, *Informe anual 1992*, pág. 184 sig.

²²⁸ Lora-Tamayo d'Ocon, Valor, pág. 97. "Comisiones critica el proceso de regularización de inmigrantes," en: *El País*, 16/06/1992, pág. 22. Los motivos principales de la denegación de solicitudes era la falta de comprobante de que se residía en el país desde antes del 15 de mayo de 1991, para los autónomos que su negocio no era lucrativo y la falta de acreditación de un domicilio estable. Santos Arnau, *De nuevo sobre el trabajador*, págs. 14-18.

²²⁹ Defensor del Pueblo, *Informe anual 1992*, pág. 182.

²³⁰ Santos Arnau, *De nuevo sobre el trabajador*, pág. 8. Aragón Bombín, *Regularización de trabajadores*, pág. 30, dio como motivo que no se podía pagar la tasa de 40.000 pts. para un primer permiso B.

²³¹ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, de 09/07/1992 (BOE de 11/07/1992). También en Santos Arnau, *De nuevo sobre el trabajador*, págs. 66-69.

modo, las "autorizaciones" iban a seguir siendo parte de un procedimiento especial, pero se preparaba su traspaso al sistema normal, una medida que la jurista Santos Arnau consideró una inflexión del régimen español de extranjería, pues por primera vez se percibía un intenso esfuerzo por mantener a trabajadores extranjeros en la legalidad, respetando también su "inserción y arraigo" en España²³². Esto se consiguió teniendo en cuenta también para la concesión de los permisos permanentes los períodos de residencia irregular y de trabajo irregular²³³. Además se concedió la renovación a aquellos que el año anterior no habían trabajado continuamente pero que podían demostrar sus intenciones de haberlo hecho²³⁴, lo cual significaba un considerable avance frente al sistema normal, en el cual el desempleo podía ocasionar que se denegara renovación. En suma, con la concesión de los nuevos permisos, que se expedían sin limitarse a un empleo o a una región, y con los permisos permanentes, los afectados tuvieron por primera vez la posibilidad de alcanzar sectores de actividad a los que de otro modo habría sido muy difícil de acceder²³⁵. Tras otra renovación especial en 1993, finalmente en 1994 se traspasaron los permisos al sistema normal, con lo cual también se pretendía evitar que los extranjeros que habían adquirido sus permisos a través de la complicada vía normal se vieran en desventaja²³⁶.

La campaña especial de renovación de 1992, que representaba una innovación con respecto a las regularizaciones practicadas en los otros países fue, según Aragón Bombín, un éxito, pues de las aproximadamente 100.000 posibles solicitudes²³⁷ en lugar del esperado 65% solicitaron la renovación casi 84.000 personas y 81.000 recibieron resoluciones positivas. Sobre los motivos por los cuales la cuota no fue superior se barajaron diversas opiniones. Mientras que Aragón Bombín especulaba que la diferencia podría tratarse de trabajadores en la economía sumergida, a los cuales una renovación de hecho no iba a aportarles nada porque en muchos casos toda la empresa era ilegal²³⁸, los sindicatos criticaron que la

²³² *Ibíd.*, pág. 32. *Íd.*, Reflexiones sobre el estudio "De nuevo sobre el trabajador extranjero y la regularización de 1991", en: Raimundo Aragón Bombín/et al., Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España, (Itinera Cuadernos nº 6), Barcelona 1994, págs. 8-10, aquí pág. 9.

²³³ Si el solicitante podía acreditar cinco años de actividad laboral durante su residencia irregular se le concedía un permiso de trabajo C. A iberoamericanos, andorranos, filipinos y ecuatoguineanos se les aplicaba la preferencia, de modo que sólo tenían que acreditar dos años.

²³⁴ Resolución de 09/07/1992, art. I, 2d.

²³⁵ Cachón Rodríguez, Marco institucional, pág. 115.

²³⁶ Resolución de 19 de agosto de 1993 e instrucciones de 12 de mayo de 1994. Román García Oliver, Derechos laborales de los extranjeros, en: Fernando M. Mariño Menéndez/et al., Derecho de extranjería, asilo y refugio, (Servicios Sociales, Vol. 30), Madrid 1996, págs. 409-444, aquí pág. 420. Sobre las desventajas comparativas Santos Arnau, De nuevo sobre el trabajador, pág. 39 sig.

²³⁷ De las 110.000 resoluciones positivas, entre 2.000 y 3.000 no fueron recogidas y otras 5.000 fueron para ciudadanos de la CE, que a partir de 1992, gracias a la libre circulación, dejaron de registrarse en este sistema. Aragón Bombín, Balance, pág. 14.

²³⁸ *Ibíd.*, pág. 17 sig. Santos Arnau, De nuevo sobre el trabajador, pág. 57, ve también como posibles motivos la recaída en el desempleo, falta de información o desconfianza. Un punto de vista más diferenciado que el de Marie en su informe a la Comisión Europea, que reprocha unilateralmente a los extranjeros su

Administración había sido demasiado restrictiva con las renovaciones y que había ejercido un efecto disuasorio²³⁹.

Con la regularización, España había escogido una vía para abordar el problema de una población extranjera irregular que era similar a la de otros países del sur de Europa²⁴⁰, pero que se contraponía al tratamiento que daban a esta cuestión los países del noroeste europeo y no tenía en cuenta sus objeciones ni las de la Comisión Europea, que temían que la forma de actuar española podría suponer un aliciente adicional para los nacionales de terceros Estados a cruzar ilegalmente la frontera, ya que la regularización podría significar una especie de "long-term route to legal immigration"²⁴¹. Los responsables españoles eran totalmente conscientes de este peligro; al fin y al cabo, antes de 1991 también habían empleado estos argumentos, pero en el marco de la tensión entre una rigurosa política de admisión al mercado laboral y la necesidad de algunos sectores de la economía de obtener mano de obra barata, decidieron "sacar a la luz" situaciones ya existentes. De este modo se pudo integrar por lo menos a los trabajadores extranjeros en la Seguridad Social y sacar provecho de sus posibilidades legales. Pero, igual que en 1985, se habría tratado de una excepción, y el Ministro del Interior, en representación del Gobierno, insistió en que no volvería a haber más regularizaciones²⁴². Aunque el Gobierno introdujo los contingentes para cubrir las necesidades de mano de obra (cf. cap. 3.2.3.), continuó el problema de la irregularidad y el anuncio del Ministro del Interior iba a resultar incorrecto, pues en 1996 tuvo lugar otra regularización.

La nueva acción, denominada esta vez "redocumentación", volvía a estar conectada a una importante reforma de la política de extranjería, el nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1996 (RD 155/1996), resultado de exhaustivas consultas con los sindicatos, ONGs y organizaciones de inmigrantes, y que iba a producir sustanciales modificaciones en la concesión de permisos de residencia y de trabajo, para lograr avanzar en la integración social. La justificación de la nueva regularización²⁴³ fue que todas las esperanzas de integración se verían destrozadas

dificultad de moverse para permanecer en la legalidad. Claude-Valentine Marie, Die EG-Mitgliedstaaten und die Zuwanderung 1993. Entschlossenheit zu Restriktionen (Arbeitsdokument). Zusammenfassender Bericht des Informationsnetzes über die Zuwanderung in Europa aus Drittstaaten (Rimet), Luxemburg 1996, pág. 132.

²³⁹ "Criterios policiales rigen los permisos de los inmigrantes según los sindicatos," en: El País, 10/07/1993, pág. 18.

²⁴⁰ Italia había llevado a cabo una regularización en 1986 y Francia había en 1990. Apap/de Bruycker/Schmitter, Regularisation of illegal aliens, págs. 282-284.

²⁴¹ Commission of the European Communities, Commission communication SEC(91) 1855 final, cifra 32. Cornelius, Spain, pág. 354. La atracción pudo apreciarse al registrarse en los últimos diez días de la acción más personas que el promedio de los meses anteriores. Dirección General de Migraciones, Política migratoria en España, pág. 21.

²⁴² DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 580, de 09/12/1992, pág. 17466, Ministro del Interior Corcuera (PSOE). Con la misma opinión el portavoz del PP, pág. 17470, Diputado Álvarez Cascos.

²⁴³ RD 155/1996, Disposición transitoria tercera. Ejecutada mediante Resolución de 12 de abril de 1996 (BOE de 17/04/1996). Texto en Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1345 sig.

si no se creaba la posibilidad de proveer de documentación a aquellos inmigrantes que residían irregularmente en España y que en parte debían su irregularidad a la reglamentación anterior. Con ello, el Gobierno estaba admitiendo prácticamente que también había fracasado este aspecto de su política desde 1991. Y parece que sí era problemático obtener un estatus legal o mantenerlo tras la regularización de 1991 ²⁴⁴.

A diferencia de las dos regularizaciones anteriores, que se habían dirigido a todos los extranjeros o a los trabajadores extranjeros, esta vez sólo podían acogerse a ella aquellas personas que residieran en España desde antes del 1 de enero de 1996 y ya hubieran estado desde la entrada en vigor del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1986 en posesión (al menos una vez) de un permiso de trabajo y/o residencia ²⁴⁵. Se incluía a los familiares, siempre que pudieran acreditar una residencia anterior al 1 de enero de 1996. A pesar de las expectativas de que esta acción, cuya duración se había fijado en cuatro meses (del 23 de abril al 23 de agosto de 1996), alcanzara a 65.000 personas, en realidad sólo se recibieron 24.700 solicitudes, de las cuales se resolvieron positivamente 14.635 con la concesión de un permiso de trabajo ²⁴⁶. La razón de que estas cifras estuvieran muy por debajo de las expectativas puede residir en que se hubieran hecho aproximaciones erróneas, pero posiblemente, como ya había ocurrido en 1985, tuviera también que ver el período veraniego y, como consecuencia de la victoria electoral del PP en marzo, la reestructuración general de la Administración ²⁴⁷.

La nueva regularización no estuvo falta de polémica; las posiciones fueron las mismas que en los años anteriores. Mientras que los sindicatos, diversas ONGs y las organizaciones de inmigrantes, a pesar de colaborar en la configuración de la acción, criticaron la brevedad del período de ejecución de esta acción, el nuevo Gobierno, que había tenido que llevarla a cabo como herencia del PSOE, se pronunció básicamente en contra. El nuevo Ministro del Interior, Mayor Oreja, partidario de una política de control rigurosa, retomó el antiguo argumento de que reiteradas regularizaciones como las que había llevado a cabo el PSOE no hacían más que estimular la inmigración, porque originaban la expectativa y confirmaban que dentro de un período justificable iba a ser posible regularizar un estatus irre-

²⁴⁴ Véase p. ej. Defensor del Pueblo, Informe anual 1994, pág. 200 sig., sobre los problemas para obtener una renovación del permiso de trabajo sin la presentación de un contrato.

²⁴⁵ Tampoco debían haber infringido la LOE art. 26, 1c (actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior) y d (delito sancionado con pena de prisión superior a un año).

²⁴⁶ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1998, págs. 314-318. De 24.691 solicitudes, 17.676 se referían a permisos combinados de trabajo y de residencia, 7.015 únicamente a permisos de residencia. La suma de las resoluciones positivas se refiere sólo al primer grupo. De los anuarios estadísticos no se desprende en parte cómo se procedió con las solicitudes de permisos de residencia. El PSOE, entretanto en la oposición, calculó aprox. 50.000 personas. Cf. DSC, VI Legislatura, Pleno nº 24, de 18/09/1996, pág. 1020, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

²⁴⁷ El Reglamento de ejecución fue promulgado a principios de febrero, inmediatamente antes de las elecciones anticipadas que en 3 de marzo ganó con poca ventaja el Partido Popular. La resolución del 12 de abril también fue obra del Gobierno socialista aún en funciones.

gular²⁴⁸. Por el contrario, el PSOE, liberado de las responsabilidades de Gobierno y contradiciendo a su propia "redocumentación", llegó incluso a reivindicar otra regularización más amplia, si es que con los medios anteriores no se habían podido eliminar las "situaciones irregulares"²⁴⁹. Sin embargo, esto exigía muchas más medidas, que deberían haber tenido como objetivo las atractivas posibilidades de empleo del sector informal. Para ello se necesitarían por ejemplo una sencilla reglamentación sobre el acceso al mercado laboral legal y una implementación más efectiva y no sólo selectiva de la situación jurídica vigente, ampliando el sistema de las inspecciones de trabajo para combatir el empleo irregular, con independencia de que fueran de trabajadores extranjeros o españoles. Pero los problemas no se eliminaron ni con la regularización de 1996 ni con el nuevo Reglamento de ejecución, como mostraron los elevados excedentes de los contingentes de mano de obra de los años siguientes (véase sig. cap.), así como el hecho de que en el curso de la redacción de las nuevas versiones de la Ley de Extranjería de 2000 y 2001 tuvieron lugar nuevas regularizaciones (cf. cap. 4.2.1.).

Sin embargo, en vista del incesante incremento de la inmigración en España durante la totalidad de la década de los noventa no es correcto considerar la continua repetición de las regularizaciones como una rotación de regularización y "reilegalización"²⁵⁰, aunque posiblemente esto se diera en un pequeño grupo de personas. Se trata más bien de un movimiento oscilatorio en el que el aumento de la cifra de irregulares obliga a los responsables políticos a realizar reformas jurídicas para controlar el problema y, mediante la regularización, conseguir que volviera a remitir la irregularidad existente. Desde la perspectiva de los socios europeos, esta forma de hacer política podía parecer preocupante y ponía en duda la seriedad de Estados que actuaban de este modo (España, Italia) con respecto a la efectiva limitación de la inmigración al territorio de la Unión Europea²⁵¹. Además, este comportamiento, que Baldwin-Edwards considera parte de un modo independiente de tratar la inmigración por parte de los Estados del sur de Europa²⁵², era una confrontación con la irregularidad en el mercado laboral más cercana a la realidad de la que otros países estaban dispuestos a realizar, aunque no se diera solución a una serie de los problemas relacionados con esta irregularidad²⁵³.

²⁴⁸ Sainz de la Peña, La política de inmigración, pág. 150. DSC, VI Legislatura, Pleno nº 24, de 18/09/1996, pág. 1020, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP)

²⁴⁹ Modelo de una proposición no de ley sobre la política de inmigración del Gobierno, de 19 de septiembre de 1996, Punto 10. Véase BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 10.

²⁵⁰ López García/Ramírez, ¿España es diferente?, pág. 53.

²⁵¹ Ángeles Solanes Corella, Los procesos extraordinarios de regulación de inmigrantes: algunas alternativas, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 579-588, aquí pág. 580 sig.

²⁵² Baldwin-Edwards, Where Free Markets Reign, pág. 12.

²⁵³ Cf. Klaus J. Bade, Die 'Festung Europa' und die illegale Migration, en: Id. (Ed.), Integration und Illegalität in Deutschland, Osnabrück 2001, págs. 65-75, en part. pág. 72.

3.2.3 Un instrumento de control ineficaz: la política de contingentes

Debido a que la regularización de trabajadores extranjeros de 1991 se había previsto como una acción única para eliminar las situaciones de irregularidad, no consiguió solucionar la tensión fundamental existente entre las restricciones al acceso al mercado laboral y la necesidad de algunos sectores económicos de contratar mano de obra barata. Para remediar esta problemática, en las "líneas básicas de la política de extranjería" de 1990 el Gobierno se había planteado la introducción de contingentes de mano de obra extranjera²⁵⁴. Así, como parte de la "política activa de inmigración" se iba a dejar entrar anualmente en el país a un número fijo de personas en función de las necesidades del mercado laboral nacional, de forma controlada y conducidas explícitamente a aquellas regiones en las que existiera una demanda concreta, sin incentivar otro tipo de inmigración. El objetivo era evitar que la correspondiente demanda laboral se satisficiera de forma irregular, salvaguardando la reserva nacional, es decir, la ocupación de puestos de trabajo vacantes preferentemente con españoles, después con ciudadanos comunitarios y finalmente con nacionales de terceros Estados residentes en el país.

Como ejemplo de este régimen de cuotas, el Gobierno remitió a países con una tradición migratoria como EE.UU., Canadá o Australia²⁵⁵, aunque la similitud consistía únicamente en el mero hecho de la cuota, pues la configuración era completamente distinta. En EE.UU., por ejemplo, los inmigrantes que habían obtenido la green card debido a su cualificación o por sorteo, podían entrar en el país y trabajar sin mayores restricciones. En España, en cambio, al concebirse la inmigración sólo como una inmigración laboral limitada temporalmente, los permisos de trabajo se expedían para un puesto de trabajo también limitado temporalmente (menos de un año) o fijo por un período máximo de un año, y se supeditaba a un determinado empresario. Y aunque de esta forma se había creado una vía para la inmigración regular que podía gestionarse y encauzarse según las necesidades, el hecho de superar el obstáculo de la entrada no garantizaba un estatus jurídico seguro a medio plazo. Pero así no se podía cumplir el objetivo de dejar patente a quienes querían inmigrar que sólo era posible la vía legal para entrar y trabajar en el país, ya que esto implicaba la obligación de abandonar España una vez extinguido el contrato de trabajo. Sin la posibilidad de regresar, muchos afectados preferían permanecer en el país, a pesar de los problemas que ello conllevaba, para mantener el estatus regular. Concebidos así, los contingentes no cumplían con las expectativas, y al incluir a los trabajadores extranjeros irregulares que ya se encontraban en el país, de hecho sólo iban a ejercer una función de regularización²⁵⁶.

²⁵⁴ Situación de los extranjeros, pág. 268.

²⁵⁵ *Ibíd.*

²⁵⁶ De los contingentes de 1993 a 1995, sólo el 10% de los admitidos procedía directamente del extranjero. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 148, de 19/02/1997, pág. 4048, Secretaria de Estado Amalia Gómez Gómez (PP).

Con esta política de contingentes, España seguía una línea que no se correspondía con las ideas de la Comisión Europea que, si bien en su informe de 1991 dirigido al Consejo sobre política de inmigración no había descartado la firma de acuerdos sobre empleo temporal para nacionales de terceros países, no consideraba que la introducción de cuotas fuera una medida adecuada en vista del elevado nivel de desempleo y de los problemas económicos de los Estados miembros²⁵⁷. También en los años siguientes la Comisión iba a defender la postura de que, partiendo de una práctica de admisión generalmente restrictiva, habría que examinar a largo plazo, analizando la relación coste-beneficio, si era conveniente la entrada de trabajadores extranjeros en base a las previsiones de evolución de la oferta y la demanda de empleo. Sólo cuando predominaran claramente las ventajas se podrían tener en cuenta las cuotas²⁵⁸. Tras esta postura de prevención se ocultaba la experiencia de los antiguos países de contratación de que las inmigraciones laborales, aun cuando se hubieran planificado a corto plazo, abocaban en gran medida en una inmigración permanente. Pero en España no existían estudios con una perspectiva a largo plazo; más bien se determinaban puntualmente las necesidades a corto plazo para hacer frente a las situaciones críticas²⁵⁹.

Aunque quedó claro con suficiente antelación que el Gobierno planeaba la introducción de contingentes²⁶⁰, su implementación no se proyectó hasta 1993 debido a la regularización de 1991, que hasta que concluyó el procedimiento el año siguiente había "aportado" unos 110.000 trabajadores. Después de consultar con los sindicatos, que no veían en estos contingentes ningún tipo de competencia para la mano de obra española²⁶¹, y con la patronal, así como en base a un estudio del Ministerio de Trabajo²⁶², el Gobierno decidió en marzo convocar un contingente de 20.600 personas a pesar de algunas consideraciones puntuales sobre la evolución del mercado laboral²⁶³. Se dividía en 10.500 puestos de

²⁵⁷ Commission of the European Communities, Commission communication SEC(91) 1855 final, cifra 58.

²⁵⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifras 77, 78.

²⁵⁹ Véase el Informe sobre la justificación del contingente de 1997, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Trabajo y Migraciones, Contingente 1997 - Memoria, Madrid, Diciembre 1996 (sin publicar, SEIE Informe 4/96). En ese momento todavía no se habían analizado en profundidad los contingentes anteriores, de modo que la Secretaría de Estado Gómez (PP) se basó en febrero de 1997 en las publicaciones del Profesor Izquierdo Escribano. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 148, de 19/02/1997, pág. 4047. Cf. Izquierdo Escribano, La inmigración inesperada, págs. 93-97.

²⁶⁰ "El Gobierno fijará los contingentes anuales de inmigración según las necesidades de mano de obra", en: El País, 11/12/1990, pág. 18.

²⁶¹ Unión General de Trabajadores, UGT e inmigración: Un programa sindical. Resolución y documento base, VI Comité confederal, ed. por Secretaría Confederal de Acción Social, Área de Migraciones, Madrid 1993, pág. 21. Sin embargo, en la "percepción pública", como se desprende de varias encuestas, en 1992 opinaba un 62% de los encuestados que los inmigrantes les iban a quitar puestos de trabajo. "Un 62% de los españoles cree que los extranjeros les restan puestos de trabajo", en: El País, 24/12/1992, pág. 12.

²⁶² "De la boina al turbante", en: El País, 02/03/1992, pág. 14. Carrillo/Delgado, El entorno, pág. 16.

²⁶³ El Consejo de Ministros rechazó un primer proyecto de resolución de 20.600 puestos de trabajo por considerar la cifra excesiva al publicarse las últimas cifras del mercado laboral, que mostraban un

trabajo temporales y 10.100 indefinidos, siendo el total convocado una cifra máxima que no era necesario completar. Asimismo se realizó una subdivisión por sectores de actividad (trabajadores del campo, peones de la construcción, servicios domésticos, otros servicios). No se definieron las regiones de origen, pero en el caso de empleos temporales debían tener preferencia las personas procedentes de regiones geográficamente cercanas a España (es decir, Marruecos) o las que quedaban comprendidas en el art. 18 de la Ley de Extranjería (iberoamericanos, etc.).

El procedimiento se reguló de tal manera que los empresarios tenían que dar de alta los puestos vacantes para el contingente convocado, mientras que a continuación la administración laboral comprobaba primero si no era posible cubrir esas vacantes con españoles, ciudadanos comunitarios o extranjeros con residencia permanente. El registro de las vacantes podía efectuarse con carácter general o dirigirse nominalmente a un trabajador determinado, lo que iba a ocurrir en la mayoría de los casos. De este modo, las cifras de solicitudes, que reflejaban las ofertas de los empresarios y no las demandas de empleo por parte de la mano de obra extranjera, eran también un indicador de las auténticas necesidades de mano de obra. Los trabajadores interesados o los requeridos nominalmente tenían que solicitar en sus respectivos países un visado para la iniciación de una actividad laboral, y no podían entrar en España hasta que se hubiera autorizado y adjudicado el puesto de trabajo. Para evitar que los trabajadores que sólo habían obtenido un empleo temporal se quedaran en el país, se incluyeron en el procedimiento dos mecanismos de seguridad: los empresarios estaban obligados a cubrir los gastos de la entrada y la salida del trabajador²⁶⁴, y aquellos que no cumplían con la obligación de la salida del país eran excluidos categóricamente de posteriores ofertas de empleo²⁶⁵.

aumento del desempleo. La revisión redujo el resultado en 100 puestos, pero finalmente se aceptó la cifra original. Cf. en *El País*: "10.100 inmigrantes serán autorizados a trabajar permanentemente en España" (11/03/1993, pág. 19), "El Gobierno rechaza el cupo anual de 20.600 inmigrantes y ordena revisar el plan a la baja" (13/03/1993, pág. 15). El proyecto definitivo fue redactado por el Consejo de Ministros el 26 de marzo de 1993, véase Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, de 14/06/1993 (BOE de 17/06/1993) sobre la publicación de la Resolución de 4 de mayo de 1993 sobre las instrucciones generales para el contingente de 1993.

²⁶⁴ Resolución de 14/06/1993, Tercera Instrucción, Apdo. 2. Esta disposición sirvió también en los años siguientes. El compromiso tenía validez también en caso de despido improcedente o rescisión de contrato por parte del empresario.

²⁶⁵ *Ibid.*, Quinta Instrucción, Apdo. 3.

Tabla 12: Resultados del contingente de 1993 por sectores de actividad y principales países de origen

Contingente 1993	Solicitudes presentadas	% del contingente	Permisos concedidos	% de las solicitudes
20.600	aprox. 6.000	29,13	5.220	87,00

Distribución de los permisos

Sectores de actividad	<i>Contingente</i>	Permisos	%
Agricultura	10.000	160	3,06
Construcción	1.100	—	—
Servicio doméstico	6.000	4.346	83,26
Servicios (otros)	3.500	714	13,68
		5.220	100,00

Origen	Permisos	%
República Dominicana	1.412	27,05
Perú	1.220	23,37
Marruecos	586	11,23
Filipinas	378	7,24
Otros	1.624	31,11
	5.220	100,00

Fuente: Resolución de 14 de junio de 1993, Anexo 1. Anuario de Migraciones 1996, pág. 268 sig.

La evaluación del contingente de 1993 dio como resultado que sólo se habían registrado unas 6.000 ofertas nominales, de las cuales se resolvieron positivamente 5.220. Se dirigían principalmente a empleadas de hogar de la República Dominicana y Perú, que en su mayoría ya se encontraban en el país. De este modo, el contingente había funcionado más como una regularización indirecta que como canalización de la inmigración²⁶⁶, por lo cual se consideró un fracaso. El motivo no había sido la falta de demanda por parte de los trabajadores, pues se había registrado una avalancha ante los consulados en Marruecos, sino la poca oferta registrada por parte de los empresarios, no sólo por la escasa necesidad de mano de obra debido a la recesión económica desde 1993, como concluía en sus análisis la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo²⁶⁷, sino sobre todo por

²⁶⁶ Análisis en Izquierdo Escribano, La inmigración inesperada, págs. 93-95. En la documentación que se publicó no constaban datos sobre la cantidad de personas que tuvieron que viajar realmente a sus países para solicitar el visado.

²⁶⁷ Cf. las conclusiones de la Dirección General de Migraciones en Izquierdo Escribano, La inmigración inesperada, pág. 93.

las condiciones impuestas en la convocatoria. Con la obligación de los empresarios de cubrir los gastos de viaje de ida y de regreso, la contratación de estos trabajadores era tan poco rentable que fue mejor, por más económica, la alternativa de los irregulares que ya estaban en el país.

Como reacción, el sindicato CC.OO. repitió su antigua reivindicación de incorporar a estos trabajadores irregulares en el sistema. El Gobierno rechazó una inclusión general, pero a cambio introdujo más requisitos para el nuevo contingente que se había aprobado en julio de 1994²⁶⁸. Estos requisitos determinaban que para esos casos el empresario debía convocar un puesto de trabajo nominal y se obligaba a la persona afectada a viajar a su país de origen para solicitar desde allí el visado. Esto se convertía en un obstáculo considerable, pues la solicitud del visado implicaba una enorme inversión de tiempo y dinero que podía disuadir al empresario. No obstante, había una innovación fundamental en el procedimiento, que era la posibilidad de la exención del visado obligatorio para diversos grupos de irregulares. De este modo quedaban eliminados los gastos de viaje y la ocupación de los puestos convocados exclusivamente con carácter nominal se podía realizar en muchos casos de forma más rápida y rentable.

El nuevo contingente volvía a abarcar 20.600 puestos de trabajo²⁷⁰ y concretaba las normas de la preferencia, que comprendían a personas de Iberoamérica, del norte de África y de Filipinas, así como a aquellas que podían solicitar la reagrupación familiar. Debido a que las condiciones eran más favorables, la convocatoria de este contingente tuvo mucho más éxito y fue recibida por los empresarios mejor de lo que se había esperado. En total se registraron 37.277 ofertas nominales, lo que obligó al Gobierno a conceder más permisos que los prescritos en el contingente, de modo que finalmente, con 25.604 puestos, se autorizaron casi un 25% más de los que se habían planeado. Más de la mitad (53,6%) fueron para empleadas de hogar y una tercera parte para actividades agrícolas. Con respecto a las regiones preferentes los grupos más numerosos procedían de Marruecos (37,9%) e Iberoamérica (35,9%), de nuevo principalmente de Perú y de la República Dominicana²⁷¹.

²⁶⁸ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 23/09/1994 (BOE de 24/09/1994). El contingente se aprobó el 8 de julio, las instrucciones el 21 de septiembre, y se publicaron dos días después. "Fracasa el plan de cupos para inmigrantes porque los empresarios no ofertan empleos", en: *El País*, 04/07/1993, pág. 21.

²⁶⁹ Resolución de 23 de septiembre de 1994, Disposición adicional. La exención afectaba a 1) desplazados acogidos temporalmente por el Gobierno; 2) extranjeros que demostraban que no podían regresar a sus países para solicitar el visado por encontrarse éstos en conflicto; 3) extranjeros cuya solicitud se había denegado en la regularización de 1991 y que habían impugnado la resolución; 4) extranjeros afectados por la normativa de la reagrupación familiar.

²⁷⁰ Izquierdo Escribano, *La inmigración inesperada*, pág. 95, critica que la determinación se realizó sin una valoración fundada de la mano de obra irregular y de los extranjeros desempleados.

²⁷¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 1996*, págs. 270-281. También Izquierdo Escribano, *La inmigración inesperada*, págs. 95-97.

Tabla 13: Resultados del contingente de 1994 por sectores de actividad y principales países de origen

Contingente 1994	Solicitudes presentadas	% del contingente	Permisos concedidos	% de las solicitudes
20.600	37.277	180,96	25.604	68,69

Distribución de los permisos				
	<i>Contingente</i>	Permisos	%	
Sectores de actividad				
Agricultura	5.000	8.453	33,01	
Construcción	1.000	737	2,88	
Servicio doméstico	11.000	13.728	53,62	
Servicios (otros)	3.600	2.686	10,49	
		25.604	100,00	
Origen				
Marruecos		9.714	37,94	
Perú		3.798	14,83	
República Dominicana		2.838	11,08	
Argelia		1.077	4,21	
Filipinas		1.009	31,11	
Otros		7.168	28,00	
		25.604	100,00	

Fuente: Resolución de 23 de septiembre de 1994, Anexo 1. Anuario de Migraciones 1996, pág. 268 sig.

El éxito tuvo sus repercusiones en la configuración del contingente de 1995. En su resolución de 9 de junio de 1995²⁷² el Gobierno constató la necesidad de seguir consolidando este instrumento de regulación de la inmigración. Para ello se limitaron los sectores de actividad a los dos más importantes, la economía doméstica y las actividades agrícolas, y se determinó un contingente máximo de 25.000. Esta cifra coincidía con los puestos de trabajo concedidos realmente el año anterior y daba la impresión de implicar un incremento. Pero de hecho se trataba de una compensación, según la cual las 17.000 ofertas de puestos de trabajo que el año anterior habían sobrepasado el límite máximo se traspasaron a este nuevo año, por lo que en realidad sólo se añadieron 8.000 puestos para nuevas ofertas de empleo. A estos 8.000 puestos se aplicaron nuevas instrucciones que, entre otras, contení-

²⁷² Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 1 de agosto de 1995 (BOE de 11/08/1995). La Resolución publicó las instrucciones de 19 de julio de 1995, que citan la resolución de junio.

an una clave del país de origen y ya no preveían la exención del visado obligatorio para los extranjeros residentes en el país. Esta normativa se había redactado de un modo más estricto con el objetivo de clausurar esta vía de regularización²⁷³. Se opusieron a ella varias ONGs y sindicatos que habían criticado que el viaje al país de origen para solicitar el visado significaba una carga desmedida para el trabajador, así como el peligro de que el empresario no pudiera cubrir la plaza debido al retraso temporal o que acabara retirando la oferta para cubrir el puesto de otro modo. También se opusieron a la reducción a dos sectores de actividad porque ignoraba las necesidades reales del mercado laboral, ya que no se iban a poder ocupar puestos en la construcción o en la hostelería.

Tabla 14: Resultados del contingente de 1995 por sectores de actividad y principales países de origen

Contingente 1995	Solicitudes presentadas	% del contingente	Permisos concedidos	% de las solicitudes
25.000*	37.214	148,86	19.946	53,60

Distribución de los permisos

	<i>Contingente</i>	Permisos	%
Sectores de actividad			
Agricultura	5.000	7.855	39,38
Servicios	2.500	12.091	60,62
		19.946	100,00
Origen			
Marruecos	4.500	8.387	42,05
República Dominicana	900	2.494	12,50
Perú	900	2.373	11,90
Filipinas	400	1.263	6,33
Otros		5.429	27,22
		19.946	100,00

*de ellos 17.000 de 1994

Fuente: Resolución de 1 de agosto de 1995, Anexo 1. Anuario de Migraciones 1998, págs. 320-327.

Para dar más peso a su crítica de las disposiciones sobre visados, estas organizaciones acudieron al Defensor del Pueblo, quien dirigió su protesta al Ministerio de

²⁷³ Circular 7/1994, de 28 de julio, de la Secretaría de Estado de Interior (BOE de 13/08/1994). La exención de visado sólo iba a poder concederse en casos excepcionales, siempre que el solicitante no pudiera solicitar el visado por causas ajenas a su voluntad, por razones de carácter humanitario o de interés público.

Justicia e Interior y al Ministerio de Asuntos Sociales²⁷⁴. Como resultado, en noviembre de 1995 el Gobierno complementó las instrucciones para, como afirmaba, flexibilizar el procedimiento y “evitar acumulaciones” en la solicitud de visados, lo que significaba la reintroducción de la exención del visado obligatorio²⁷⁵.

Las dimensiones de las nuevas solicitudes previstas para 1995 volvieron a alcanzar las cifras del año anterior, aunque las concesiones quedaron esta vez mucho más por debajo. Del excedente del año anterior (17.000), unas 11.500 solicitudes no se habían resuelto y se traspasaron a 1995. A su vez, de las nuevas solicitudes únicamente se concedieron los 8.000 permisos correspondientes a esta nueva convocatoria, de modo que en total sólo se registraron unas 20.000 resoluciones positivas²⁷⁶. La distribución consistió en un 60% para servicios domésticos y un 40% para actividades del sector agrario, mientras que las nacionalidades más representadas fueron, como el año anterior, marroquíes (42%), dominicanos (12,5%) y peruanos (11,9%)²⁷⁷. Las cifras del contingente permitieron llegar a una extrapolación de las posibles dimensiones del empleo irregular, pues si se comparan los 8.000 permisos con las nuevas solicitudes presentadas ese año y se tiene en cuenta que en su mayoría eran de personas que se encontraban residiendo en el país, sin duda se puede concluir que se había vuelto a acumular un potencial de por lo menos 30.000 trabajadores irregulares.

A pesar de esta clara constatación, para 1996 no se prescribió ningún contingente. El nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de febrero de 1996 significó inferir a la organización de los contingentes una fundamentación jurídica de rango superior al que habían tenido hasta entonces las resoluciones del Consejo de Ministros²⁷⁸. El motivo por el cual no se convocó ningún contingente podría ser que ese año tuvo lugar la denominada “redocumentación”, lo que sin embargo fue un reconocimiento tácito de que los contingentes eran sobre todo un instrumento de regularización. A finales del verano de ese año, la portavoz en materia de política migratoria del PSOE (partido entretanto exonerado de la responsabilidad gubernamental), Fernández Sanz, recriminó en un debate sobre política de inmigración al nuevo Ministro del Interior Mayor Oreja que no se hubiera convocado ningún contingente²⁷⁹. La respuesta del Ministro sacó a relucir el aspecto político de la crítica, al señalar que el propio PSOE debería haber preparado y resuelto la organización de tal proyecto, ya que hasta mayo de 1996 había ocupado el Gobierno, cosa que no había sucedido. Además, al no haber presentado hasta noviembre

²⁷⁴ Defensor del Pueblo, Informe 1995, pág. 206 sig.

²⁷⁵ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 01/12/1995 (BOE de 02/12/1995) por la que se dispone la publicación de la Resolución de 21 de noviembre sobre la modificación de las instrucciones sobre el contingente de 1995.

²⁷⁶ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1996, pág. 282 sig.

²⁷⁷ *Ibid.*, págs. 284-288. Mientras que los marroquíes eran por lo general hombres que trabajaban en el sector agrícola (78,7%), los otros dos grupos tenían un elevado porcentaje de mujeres (84,1% y 66,9%, respectivamente) que trabajaban exclusivamente como empleadas de hogar.

²⁷⁸ RD 155/1996, art. 70.

²⁷⁹ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 24, de 18/09/1996, pág. 1014, Diputada Fernández Sanz (PSOE)

de 1995 la modificación de las instrucciones para el año anterior, la tramitación de las solicitudes se había prolongado hasta entrado el año siguiente y todavía no había concluido. También alegó el complicado proceso de regularización, obra igualmente del PSOE, que había coincidido con el cambio de Gobierno y la subsiguiente reestructuración de la Administración. No obstante, ya se había comenzado a planificar el nuevo contingente para 1997²⁸⁰. El borrador de una moción presentada por el grupo parlamentario socialista como consecuencia de ese debate y que debía presentar las líneas de actuación de la política de inmigración para los años siguientes, exponía con respecto a los contingentes una reivindicación con la que el PSOE dejó claro que pretendía ser sobre todo una fuerte oposición, pues el contenido de las reivindicaciones no tenía nada que ver con las posiciones que había defendido el Gobierno socialista los años anteriores. El grupo parlamentario instaba al Gobierno a que determinara para los contingentes una cantidad que se aproximara a la media europea de extranjeros, y a que introdujera también cupos para los países del África Negra²⁸¹. Esta propuesta, planteada por lo visto como un requisito máximo, no iba a obtener la aprobación de la mayoría, pues con una cuota media de extranjeros en la Unión Europea de aproximadamente el 5% esto habría significado para España triplicar la población extranjera oficialmente registrada. Las negociaciones entre los grupos parlamentarios dieron como resultado la aceptación unánime de la propuesta del PP y de CiU, que consistía en determinar los contingentes, como hasta entonces, en base a las necesidades del mercado (definidas por el Gobierno) y de las administraciones que ponían en práctica las medidas de integración para los inmigrantes²⁸².

Debido a que en la continuación de los contingentes de los años posteriores se mantuvo básicamente la forma de actuar del Gobierno anterior, los problemas continuaron siendo los mismos, como muestran los debates sobre el contingente de 1997, principalmente con respecto a sus dimensiones y su implementación.

A principios de 1997 el Gobierno presentó en la correspondiente Comisión parlamentaria su proyecto para el contingente²⁸³, que calculaba en 15.000 puestos de trabajo, haciendo hincapié en el incremento con respecto a 1995, año en que sólo se habían convocado 8.000 nuevos puestos. Si bien la oposición socialista objetó que esa cifra era demasiado baja al encontrarse la economía en una fase ascendente, que la presión de la inmigración no había remitido y el año anterior no se había organizado ningún contingente, y que el "excedente" de 1995 todavía no se había reducido²⁸⁴, la Secretaria de Estado responsable rechazó las críticas con el débil argumento de que en 1994 el mismo PSOE se había equivocado en sus estimaciones. En cualquier caso, no se optó por ninguna cantidad guiada por las

²⁸⁰ *Ibíd.*, pág. 1018, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

²⁸¹ BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 10, punto 9.

²⁸² *Ibíd.*, pág. 12, punto 7. El debate sobre la aprobación de la proposición no de ley en DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 26, de 24/09/1996, págs. 1085-1091.

²⁸³ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 24/01/1997 (BOE de 05/02/1997).

²⁸⁴ DCS, VI Legislatura, Comisiones, nº 148, de 19/02/1997, pág. 4049, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

ofertas de 1994 o 1995²⁸⁵, lo que iba a aumentar la discrepancia con los resultados de 1997. Así, en otro debate sobre política de inmigración iniciado por IU en septiembre de 1997 un diputado de ese grupo parlamentario señaló que, por ejemplo, sólo en la provincia andaluza de Almería faltaban entre 7.000 y 10.000 trabajadores, cuando el contingente sólo preveía para toda Andalucía 2.000 puestos²⁸⁶. En vista de estas cifras, perdieron relevancia otras reformas de las condiciones del contingente, como la eliminación de las preferencias por países, la reincorporación de los sectores de actividad de la construcción y otros servicios, así como la posibilidad de presentar ofertas para el contingente hasta final de año. La portavoz del PSOE en asuntos de inmigración criticó con razón que esto último no cumplía con el objetivo, pues por una parte a finales de septiembre ya se habían registrado 60.000 puestos de trabajo pero apenas se habían resuelto las 15.000 convocadas²⁸⁷. Con respecto a estas cifras, el Ministro de Trabajo Arenas admitió que iba a estudiar una posible ampliación del contingente, señalando que no se preveía con ello una mejora de la situación económica general, lo cual también se expuso en otra proposición no de ley sobre política de inmigración que fue aprobada en el Congreso por unanimidad²⁸⁸.

El Ministerio de Trabajo culpó al PSOE de los problemas ocasionados por la lentitud de la implementación, pero según un estudio del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes publicado en su informe sobre política de inmigración de 1998, la responsabilidad recaía en los organismos implicados de los Ministerios competentes, y afectaba tanto a la autorización de los puestos de trabajo como de los visados. De ahí que las instrucciones sobre la ejecución no se publicaran hasta abril, aunque el Gobierno había aprobado el contingente en enero, y la autorización del correspondiente formulario de solicitud de visado no se hizo pública hasta julio. La Dirección General de Ordenación de Migraciones del Ministerio de Trabajo no envió hasta agosto la comunicación a los empresarios sobre la admisión de los puestos convocados. Y aunque los Ministerios del Interior y de Trabajo habían dado su visto bueno en los casos positivos, el visado sólo se podía obtener definitivamente tras una entrevista personal con el cónsul (subordinado al Ministerio de Asuntos Exteriores).

De esta forma, muchos de los permisos de 1997 no se expidieron hasta el año siguiente, demasiado tarde sobre todo para el sector agrario²⁸⁹. Se había vuelto a

²⁸⁵ *Ibíd.*, pág. 4047 sig., 4054, Secretaria de Estado Gómez Gómez (PP).

²⁸⁶ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 103, de 24/09/1997, pág. 5201, Diputado Meyer Pleite (IU). Una crítica semejante para el siguiente año en Pedreño Cánovas, *Construyendo la 'Huerta de Europa'*, pág. 93, que ofrece como ejemplo la Comunidad Autónoma de Murcia, en la que se subvencionaron 6.000 puestos cuando sólo se habían previsto 2.300. Además había una línea fundamental de conflicto entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, pues estas últimas criticaban que no podían influir en la composición regional o en la dimensión de los contingentes. Cf. Casey, *Las políticas de inmigración*, pág. 334.

²⁸⁷ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 103, de 24/09/1997, pág. 5208, Diputada Fernández Sanz (PSOE)

²⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 5204, Ministro de Trabajo Arenas Bocanegra (PP). Véase BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 189, de 15/10/1997, pág. 15, punto 6.

²⁸⁹ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la inmigración y el asilo*, pág. 40 sig.

prescribir el visado obligatorio generalizado, a pesar de que poco antes de su disolución el Gobierno socialista había vuelto a subrayar el carácter excepcional de su exención. No obstante, a fin de simplificar el procedimiento, las instrucciones para el contingente preveían esta vez que no era necesaria la presencia del solicitante en el consulado, sino que se permitía que un representante resolviera las formalidades en el país de origen²⁹⁰, lo que por otra parte facilitó considerablemente el procedimiento para todos aquellos que ya se encontraban en España.

Tabla 15: Resultados del contingente de 1997 por sectores de actividad y principales países de origen

Contingente 1997	Solicitudes presentadas	% del contingente	Permisos concedidos	% de las solicitudes
15.000	64.174	427,83	24.585	38,31

Distribución de los permisos			
	<i>Contingente</i>	Permisos	%
Sectores de actividad			
Agricultura	5.820	7.333	29,83
Construcción	620	494	2,00
Servicio domésticos	5.620	14.241	57,93
Servicios (otros)	2.940	2.517	10,24
		24.585	100,00
Origen			
Marruecos		9.271	37,71
Perú		2.503	10,18
Ecuador		1.999	8,13
República Dominicana		1.686	6,86
Otros		9.126	37,12
		24.585	100,00

Fuente: Resolución de 4 de abril de 1997, Anexo 1. Anuario de Migraciones 1998, págs. 328-334.

Tras el incremento anunciado, finalmente se amplió el contingente en casi otros 10.000 puestos de trabajo, lo que ocasionó que se pudiera satisfacer casi el 40% de las más de 64.000 solicitudes. La distribución por sectores de actividad y nacionalidades coincidía básicamente con los resultados de los años anteriores, aunque se registraron ligeras variaciones con respecto a los países de origen. Por una parte,

²⁹⁰ Las instrucciones de 12 de marzo de 1997 en la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 04/04/1997 (BOE de 08/04/1997), aquí Instrucción Séptima, Apdo. 1. Sobre la exención de visado la Orden de 11/04/1996 del Ministerio de Justicia e Interior (BOE de 17/04/1996).

entre los países iberoamericanos ganaron en importancia Estados anteriormente poco relevantes como Ecuador; y por otra llamó la atención el elevado porcentaje de mano de obra procedente de China, un país que hasta la fecha apenas había tenido una representación destacable²⁹¹.

Tabla 16: Resultados del contingente de 1998 por sectores de actividad y principales países de origen

Contingente 1998	Solicitudes presentadas	% del contingente	Permisos concedidos	% de las solicitudes
28.000	62.697	223,92	28.095	44,81

Distribución de los permisos				
	<i>Contingente</i>	Permisos	%	
Sectores de actividad				
Agricultura	9.154	8.700	30,97	
Construcción	1.069	941	3,35	
Servicio domésticos	16.836	14.662	52,19	
Servicios (otros)	941	3.287	11,70	
Otros	—	505	1,79	
		28.095	100,00	
Origen				
Marruecos		11.131	39,62	
China		3.023	10,76	
Ecuador		2.245	7,99	
República Dominicana		1.836	6,53	
Colombia		1.221	4,35	
Otros		8.639	30,75	
		28.095	100,00	

Fuente: Resolución de 13 de marzo de 1998, Anexo 1. Anuario de Migraciones 1998, pág. 335-340.

La desproporción entre el contingente convocado y la cifra de solicitudes se mantuvo también en los años siguientes, aunque el Gobierno aumentó progresivamente la cantidad. Pese a que el contingente de 1998²⁹², que debía comprender

²⁹¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1998, págs. 330-334. La cifra de concesiones se desvía ligeramente en Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1997, Madrid 1998, pág. 154.

²⁹² Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 13/03/1998 (BOE de 04/03/1998), las instrucciones de 16 de marzo en la Resolución de 25/03/1998 (BOE de 26/03/1998). Por primera no transcurrió mucho tiempo entre la Resolución y las instrucciones.

28.000 puestos de trabajo, permaneció abierto, a diferencia del año anterior, durante sólo tres meses, produjo aproximadamente 62.700 solicitudes, de las cuales no obstante sólo se autorizó la cantidad prevista en el contingente de 28.095 ²⁹³. Seguía sin cumplirse la promesa, repetida continuamente desde 1994, de conferir a la tramitación más rapidez y efectividad, lo cual, según la oposición, se debía entre otros factores a la falta de personal en la Administración ²⁹⁴. La propuesta planteada por el PSOE, a pesar de que dos años antes la había rechazado por poco efectiva, de volver a dejar abierto el contingente de 1999 durante todo el año, fue rechazada por el grupo parlamentario del Gobierno con la argumentación de que un período más amplio no iba a garantizar una tramitación más rápida ²⁹⁵.

Tabla 17: Resultados del contingente de 1999 por sectores de actividad y principales países de origen

Contingente 1999	Solicitudes presentadas	% del contingente	Permisos concedidos	% de las solicitudes
30.000	97.707	2325,69	39.879	40,81

Distribución de los permisos

	<i>Contingente</i>	Permisos	%
Sectores de actividad			
Agricultura	—	9.931	24,90
Construcción	—	2.429	6,09
Servicio domésticos	—	20.554	51,54
Servicios (otros)	—	4.895	12,28
Otros	—	2.070	5,19
		39.879	100,00

Origen

Marruecos		13.212	33,13
Ecuador		5.724	14,35
China		3.795	9,52
Perú		2.217	5,56
Colombia		2.206	5,53
Otros		12.725	31,91
		39.879	100,00

Fuente: Resolución de 11 de enero de 1999. Anuario de Migraciones 2002, págs. 287-295.

²⁹³ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1998, pág. 336.

²⁹⁴ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 225, de 24/03/1999, pág. 12011. *Ibíd.*, nº 227, de 13/04/1999, pág. 12098. Ambas intervenciones de la Diputada Fernández Sanz (PSOE).

²⁹⁵ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 227, de 13/04/1999, pág. 12100, Diputado Jordano Salinas (PP).

El contingente para 1999, que esta vez se aprobó a finales de 1998, comprendía 30.000 puestos de trabajo y permaneció abierto también sólo tres meses, hasta abril. Sin embargo, con 97.000 solicitudes superó mucho más la suscripción del año anterior, lo que motivó al Gobierno a aprobar una ampliación a casi 40.000 puestos.

En su concepción, este contingente ostentaba interesantes innovaciones. Se prescindió de la preferencia general por españoles, ciudadanos comunitarios o nacionales de terceros Estados residentes en el país, una preferencia que sólo se tendría en cuenta con carácter excepcional y por un motivo especial. Este cambio parecía mucho más notable en tanto en cuanto desaparecía, por lo menos teóricamente, la limitación a sectores de actividad, que ya se había flexibilizado en 1998. De este modo sólo se concebía una competencia directa con los españoles, por ejemplo en profesiones del sector industrial, que anteriormente habían sido inaccesibles a través del sistema de contingentes. Sin embargo, la distribución de los permisos volvió a mostrar prácticamente la misma estructura que antes: servicios domésticos 51,5%, agricultura 24,9%, otros servicios 12,3%, construcción 6,1%. Otras actividades ocupaban sólo a un 5,2%. Otra innovación fue la exención del visado obligatorio, que si bien debía seguir manejándose con carácter restrictivo, fue simplificada considerablemente. Pues en el futuro se podría conceder la exención del visado cuando el solicitante ya hubiera estado una vez en posesión de un título legal de residencia, mientras que antes se había requerido una residencia ininterrumpida de dos años durante los últimos diez. De este modo se facilitaron sumamente las posibilidades de regularización para aquellas personas que no habían podido obtener su estatus legal. Éste fue posiblemente un resultado de las deliberaciones de una comisión extraoficial compuesta por miembros de ONGs y del Gobierno que se había reunido por primera vez a principios de 1998 para tratar la posible regularización de aquellos irregulares que presentaban un cierto grado de "arraigo" y de "inserción"³⁰⁰.

A pesar de estas facilidades y de la "casi institucionalización" de la regularización, la elevada suscripción seguía mostrando las limitaciones de este instrumento para poner a disposición del mercado laboral español mano de obra extranjera como respuesta a las necesidades. Los representantes de la patronal declararon en otoño de 1999 que en el ámbito temporal del sector agrario y en la construcción, debido

²⁹⁶ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 11/01/1999 (BOE de 16/01/1999). La Resolución data de 23 de diciembre de 1998. Las instrucciones de 11 de enero se publicaron con la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 18/01/1999 (BOE de 21/01/1999).

²⁹⁷ Resolución de 18/01/1999, Quinta Instrucción, Apdo. 2.

²⁹⁸ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2000, pág. 259. Cálculos propios, las estadísticas no muestran una mayor clasificación por profesiones.

²⁹⁹ Resolución de 18/01/1999, Octava Instrucción. También fue novedad la inclusión de embarazadas.

³⁰⁰ Colectivo Ioé, Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España, (Col.lecció Oberta, Vol. 49), Valencia 1999, pág. 91. Gortázar, *The Regulation of Illegal Immigrants*, pág. 301, señala que después que el Gobierno hubiera desmentido durante años el carácter regularizador de los contingentes, en los formularios de solicitud se había incluido ahora la pregunta sobre la anterior residencia en España, de modo que en el futuro se podría tener información al respecto.

al importante crecimiento económico, se iban a necesitar anualmente entre 300.000 y 350.000 trabajadores adicionales, muchos más de los 100.000 trabajadores que hacían suponer las cifras de ofertas presentadas³⁰¹. Estas demandas ocasionaron que el Gobierno comenzara en 1999 a firmar acuerdos de contratación y de inmigración con diversos países, entre ellos Marruecos³⁰².

Pero a pesar de que los contingentes sólo satisfacían parcialmente las necesidades del mercado laboral, con los sucesivos incrementos a lo largo de los años sí hubo una tendencia a responder a estas necesidades. Por ello, a finales de la década ya no se consideraba válida la tesis presentada unos años antes por Izquierdo Escribano de que el Gobierno, en su política de inmigración, anteponeía completamente a las necesidades de la economía los intereses políticos, entendidos como control, canalización y prevención³⁰³. Esto no significa que se hubiera abandonado la primacía de la política; al fin y a cabo el Gobierno en Madrid seguía acordando el alcance de los contingentes en base a los intereses de la política de control, pero sí respondía a los intereses de los empresarios.

No obstante, no se logró el otro objetivo en que se basaba la existencia de los contingentes: la gestión y la canalización de la nueva inmigración, entendidos en el sentido de la incidencia de España sobre el número de trabajadores que podían entrar en el país³⁰⁴. Si bien las continuas regularizaciones se podían considerar una vía hacia una estrategia a medio plazo para obtener un estatus legal partiendo de una situación irregular, los contingentes se desvirtuaron de este objetivo de la incidencia con la posibilidad repetida anualmente de regularización, pues de hecho desde 1991 se había puesto en marcha con ambos instrumentos una regularización constante, si bien no se pueden constatar las dimensiones concretas en el caso de los contingentes³⁰⁵. Sin embargo, esta política mantenía una tensa relación con las restrictivas condiciones que España propagaba desde hacía años sobre la admisión de nacionales de terceros países y que apoyaba en el ámbito de la Unión Europea. De ahí que tanto los contingentes como las regularizaciones, en su función de "proporcionar" mano de obra legal, se puedan considerar una reac-

³⁰¹ "España se prepara para duplicar su inmigración en los próximos tres años", en: El País Digital, 03/10/1999.

³⁰² Relativo a trabajadores de temporada que no podían permanecer en España durante más de nueve meses. Acuerdo administrativo entre España y Marruecos relativo a los trabajadores de temporada, de fecha 30 de septiembre. Cf. Pablo Benlloch, Actualidad legislativa, in: Migraciones N°6 (1999), págs. 205-212, aquí pág. 206 sig. Este Acuerdo está relacionado con una amplia intención de cooperación con Marruecos en los ámbitos de empleo y asuntos sociales, así como con un acuerdo marco entre el Ministerio de Trabajo, los empresarios agrícolas y los sindicatos, aprobado la semana anterior.

³⁰³ Izquierdo Escribano, La inmigración inesperada, pág. 20.

³⁰⁴ Ya en 1998 Colectivo loé, La politique migratoire, pág. 100.

³⁰⁵ En total, a través de los contingentes de 1993-1999 se concedieron más de 143.000 permisos de trabajo, de ellos más de una tercera parte (36,5%) a marroquíes, con lo cual los contingentes también habrían podido desempeñar un papel importante en el mantenimiento de las relaciones con Marruecos, si bien esto no se percibe en los documentos consultados. Por lo menos en Richard Gillespie, España y el Magreb: Una vía posible de política regional, in: Id./Fernando Rodrigo/Jonathan Story (Ed.), Las relaciones exteriores de la España democrática, Madrid 1995, págs. 210-232, aquí pág. 230.

ción a la realidad del mercado laboral, lo cual era de hecho una característica (“pattern”) de la política de inmigración española (y del sur de Europa)³⁰⁶.

3.3. Más estabilidad jurídica y más programas especiales: la evolución de la política de integración

En las “líneas básicas de la política de extranjería” de 1990, el Gobierno había advertido que en el marco de la política de inmigración ningún instrumento podía funcionar de forma aislada y que por ello había que unificar varios aspectos, mencionando especialmente la integración social de los inmigrantes³⁰⁷, además de la “política activa de inmigración”, el “fortalecimiento” de las fronteras exteriores y un mayor esfuerzo por ayudar al “tercer mundo”. Pero, ¿a qué se refería este término, integración, que ya se había utilizado en el preámbulo de la Ley de Extranjería? En vista de que en un plano político-normativo no representa “un concepto uniforme, sino un conjunto de expectativas de comportamiento por una parte, y de programas políticos por otra”³⁰⁸ y en el plano científico, la sociología de las migraciones, se utiliza también de forma muy poco homogénea, antes de analizar la política española de integración es necesario aclarar brevemente el concepto, no mediante una digresión histórica sobre la evolución de las teorías de integración, sino presentando un esquema sobre la utilización de los conceptos en la discusión científica española, la primera que podría haber incidido en la conceptualización política³⁰⁹.

España comenzó a ocuparse de la integración de los inmigrantes a principios de los años ochenta, aunque teniendo en primer lugar como punto de mira las consecuencias de las migraciones interiores a Cataluña³¹⁰. Al tener como referencia la bibliografía internacional (sobre todo americana), tuvo que enfrentarse con una considerable confusión terminológica debido a la multiplicidad de planteamientos acerca del camino a seguir y del objetivo que se pretendía alcanzar con la integración. Debido a que los conceptos no siempre estaban delimitados completamente y a las divergencias de interpretación, quedaban yuxtapuestos conceptos como asimilación, absorción, aculturación, melting pot, integración, multiculturalidad o pluralidad cultural. Según quién fuera el autor, un concepto podía traducirse en varios procesos y varios conceptos en sólo un proceso o también en subprocesos de un concepto superior. Así se recibió en España esta diversidad de conceptos, por lo cual, como destacan Malgesini y Giménez en su diccionario, el

³⁰⁶ Baldwin-Edwards, *Where Free Markets Reign*, pág. 12.

³⁰⁷ Situación de los extranjeros, pág. 267.

³⁰⁸ Treibel, *Migration in modernen Gesellschaften*, pág. 64.

³⁰⁹ Lo que no tiene por qué excluir que también la ciencia pueda adherirse a la interpretación política de los conceptos.

³¹⁰ Carlota Solé Puig, *La integración socio-cultural de los inmigrantes en Cataluña*, Madrid 1981.

auténtico término integración tropezaba continuamente con dudas y desconfianzas siempre que se trataba de “integrarse en” una sociedad criticada de uno u otro modo o, simplemente, se ocultaba tras el término un modelo de asimilación³¹¹. Únicamente existía acuerdo cuando se atribuía al término integración la ausencia de discriminación frente a las minorías de inmigrantes, lo cual podía lograrse de varias maneras³¹². Si bien en los años noventa se desarrollaron diversas metodologías que hicieran operativos estos conceptos de integración³¹³, seguía estando poco definido el concepto en sí a juzgar por la crítica de Cristina Blanco, experta en temas de integración, aunque todos los que lo empleaban se comportaran como si supieran concretamente cuál era su significado. Pero esto supuso un problema para los responsables de la política social, al no disponer de ninguna herramienta teórico-conceptual, necesaria para definir y delimitar los objetivos de la política de integración³¹⁴.

A pesar de la multiplicidad, en la discusión académica española sobre la denominada integración social de inmigrantes se pueden reconocer ciertos aspectos centrales que Casey resumía en su panorama sobre la política de inmigración española de los años noventa afirmando que “se deberá rechazar el asimilacionismo, superar el multiculturalismo y fomentar el interculturalismo”, aunque sin dejar claro cómo se podía hacer realidad³¹⁵.

Para exponerlo de una forma muy simplificada, el concepto de asimilación parte de la base de que la sociedad de acogida es relativamente homogénea desde el punto de vista cultural, o de que por lo menos tiene muchos aspectos comunes (*mainstream*) que merece la pena conservar, de modo que los grupos inmigrantes deben adaptarse para mantener esa uniformidad. En este sentido, son los grupos minoritarios los que deben realizar el esfuerzo de la adaptación y acomodarse a la sociedad mayoritaria sin que ello ocasione transformaciones. Bajo estas condiciones, los grupos inmigrados se convierten en una parte de la sociedad con los mismos derechos, lo que deriva en la eliminación de posibles discriminaciones. La crítica de este concepto consiste en que no tiene en cuenta que, con la acogida de inmigrantes, la sociedad original ya no podrá volver a ser la misma que antes. Asi-

³¹¹ Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, pág. 199.

³¹² Cristina Blanco Fernández de Valderrama, Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 71-82, aquí pág. 73.

³¹³ P.ej. Rosa Aparicio, Las exigencias de la integración: Implicaciones de las distintas áreas de gestión: Educación, cultura, salud, vivienda, empleo y servicios sociales, en: Migraciones Nº 0 (1996), págs. 25-44. Carlos Giménez Romero, La integración de los inmigrantes y la interculturalidad, en: Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura 154 (1996), nº 607, págs. 119-149. Martínez Veiga, La integración social de los inmigrantes.

³¹⁴ Blanco Fernández de Valderrama, Los inmigrantes y su integración, pág. 73 sig.

³¹⁵ Casey, Las políticas de inmigración, pág. 330. Paloma Gómez Crespo, En torno a la integración: aportaciones para un debate sobre su conceptualización y análisis, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España “España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo”, Madrid 5-7/10/2000, pág. 7, llega a una conclusión similar.

mismo, este modelo sólo atiende a los aspectos culturales, mientras que omite los sociales (por ejemplo clase, sexo, etc.), políticos o económicos³¹⁶.

El rechazo prácticamente dogmático del concepto de asimilación en la discusión sociológica y entre las ONGs en España³¹⁷ se basa en el planteamiento de que el país no es per se una sociedad culturalmente homogénea; un planteamiento en el que todavía están presentes los malos recuerdos de los intentos del régimen franquista de subyugar las culturas catalana o vasca. Asimismo, con este concepto se estaría sometiendo la identidad de los inmigrantes y sus relaciones culturales sin que de hecho se pudieran eliminar los prejuicios y las discriminaciones a pesar de lograr la igualdad jurídica, como mostraba el ejemplo de Francia, cuya política de integración se consideraba el prototipo de este concepto. Desde los años ochenta, la desigualdad social y la marginación económica habían originado continuamente altercados en los suburbios (*banlieues*) de las grandes ciudades francesas³¹⁸.

Como contraposición al concepto de asimilación, el de multiculturalidad alcanzó la discusión sociológica en España a mediados de los ochenta, cuando en otros lugares ya había sido motivo de intensos debates. Aquellos que, como diversas ONGs, se ocupaban de los problemas de los primeros inmigrantes en España, asumieron el concepto a fin de impedir ideas etnocéntricas y puros planteamientos de asimilación³¹⁹. Este modelo contiene el respeto y el mantenimiento de la diversidad cultural de los grupos inmigrados. Con el derecho a la diferenciación, la sociedad se (auto)organiza de modo que todos los grupos gozan, por el reconocimiento de sus diferencias culturales (étnicas, religiosas, lingüísticas, etc.), del mismo trato, de las mismas oportunidades y posibilidades de participación, sin que sea necesaria una adaptación cultural, completa o parcial, en la sociedad de acogida, ni se imponga el mestizaje. Los defensores de este modelo veían como resultado de esta diversidad un enriquecimiento de la sociedad³²⁰.

³¹⁶ Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, págs. 37-39. Cf. un panorama del desarrollo de las teorías de asimilación en Treibel, Migration in modernen Gesellschaften, págs. 83-102. También en Petrus Han, Soziologie der Migration, Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven, Stuttgart 2000, págs. 287-293, 300-309.

³¹⁷ Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, pág. 35.

³¹⁸ Aparicio, Las exigencias de la integración, pág. 33. José Achotegui, Planteamientos políticos básicos para la integración de los inmigrantes, en: Año Europeo contra el racismo. Un enfoque progresista, ed. por Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, s.l. 1997, págs. 31-60, aquí pág. 35. Sobre Francia cf. Han, Soziologie der Migration, pág. 302. – Sobre una revaloración más positiva del término asimilación, que no sólo fue criticado en España, cf. Richard Alba/Victor Nee, Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration, en: Charles Hirschman/Philip Kasinitz/Josh DeWind (Ed.), The Handbook of International Migration: The American Experience, New York 1999, págs. 137-166.

³¹⁹ Pajares, La inmigración en España, pág. 80. En su análisis bibliográfico, Checa y Arjona concluyen que en muchos estudios sobre este tema subyace un dualismo cultural en la concepción, de modo que, al final, subliminalmente sí se hablaría de asimilación. Juan Carlos Checa/Ángeles Arjona, Los estudios sobre migraciones en España. Una aproximación en: Francisco Checa/Encarna Soriano (Ed.), Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación intercultural, Barcelona 1999, págs. 33-64, aquí pág. 51.

³²⁰ Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, pág. 231 sig. Sobre la multiculturalidad no sólo en España cf. Alf Mintzel, Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika. Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Passau 1997. Han, Soziologie der Migration, págs. 296-299.

La crítica de la multiculturalidad formulada en España consiste, para exponerla resumidamente, en que este concepto sólo se limita a aceptar la convivencia, sin aclarar cómo deben solucionarse los conflictos. Al no ser necesaria la adaptación de los grupos minoritarios, se podría producir una especie de segregación que daría lugar a la mera existencia perpetua y paralela de estos grupos en la sociedad. Una fragmentación de estas características podría generar graves problemas en la cohesión social, pues el reconocimiento de las diferencias culturales podría ocasionar un trato discriminatorio de diversos grupos o entre ellos. Esta desigualdad podría provocar conflictos políticos entre grupos aislados, extremo que debería evitarse haciendo un especial esfuerzo. Como ejemplo de problemas surgidos a raíz de este planteamiento se destacaron en España las experiencias de Bradford, en Gran Bretaña, donde a finales de los ochenta habían tenido lugar violentos enfrentamientos entre diversos grupos³²¹.

El hecho de que la discusión sobre el concepto de integración comenzara en España más tarde dio lugar a que a su vez también se recibieran las críticas y los problemas y, al ponerse en duda la multiculturalidad, pasó a ocupar un primer plano el concepto de interculturalidad. Este concepto, procedente de la pedagogía, tiene un aspecto explícitamente dinámico y subraya la fructífera reciprocidad de las transformaciones al dejar de considerar inalterables las identidades culturales³²². En un proceso de adaptación recíproca no se produce sólo la coexistencia, sino que con el tiempo tiene lugar una nueva síntesis social, al integrarse los grupos de inmigrantes en la sociedad de acogida con los mismos derechos, las mismas obligaciones, las mismas condiciones y opciones, sin tener que renunciar a sus particularidades culturales. Al mismo tiempo, la sociedad mayoritaria acepta y posibilita las modificaciones jurídicas, institucionales e ideológicas necesarias para que pueda darse esta forma de convivencia y originarse a largo plazo una nueva síntesis. Esto supone que la sociedad de acogida es tolerante no sólo externamente con los grupos de inmigrantes, sino que desarrolla con respecto a ellos una comprensión sin resentimientos y los considera parte de la comunidad política. Por este motivo, los autores españoles querían conceder una dimensión explícitamente política a este concepto de la interculturalidad en una sociedad en continua transformación³²³. Giménez, que señala que este concepto todavía se encuentra en su

³²¹ Ángeles Solanes Corella, Una respuesta al rechazo racista de la inmigración: la interculturalidad, en: Anuario de Filosofía del Derecho (Nueva Época) 15 (1998), págs. 123-136, aquí pág. 132 sig. Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, pág. 234 sig. Aparicio, Las exigencias de la integración, pág. 33. El entonces Director General de Política Interior, Puig de la Bellacasa, opinó incluso en un congreso que este planteamiento habría conducido directamente a los disturbios racistas de Los Ángeles a principios de los noventa. Véase Carlos Vargas Quiroz (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo, (Fundación Friedrich Ebert, Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, pág. 71.

³²² Pajares, La inmigración en España, págs. 22, 133-139.

³²³ Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, pág. 204. Giménez Romero, La integración de los inmigrantes, pág. 137. Solanes Corella, Una respuesta, pág. 133 sig. Aparicio, Las exigencias de la integración, pág. 29.

fase teórica, advierte también sobre la posibilidad de que surjan problemas, como por ejemplo, que dejen de tenerse en cuenta en la organización social las perspectivas socioeconómicas o jurídicas. Asimismo habría que considerar que el proceso de adaptación no sólo tiene lugar desde una posición de igualdad, sino que en la mayoría de los casos se da bajo condiciones de desigualdad, relaciones de poder, jerarquías y estratificaciones³²⁴.

Una vez aclarados estos conceptos, a continuación se va a exponer un análisis de la política de integración social del Gobierno español, tratando varios aspectos relacionados con este tema. Si bien la cuestión de la obtención y el mantenimiento del derecho de residencia, así como todo el ámbito de la reagrupación familiar, son temas estrechamente relacionados con la política de control o de admisión, también se van a tratar en este capítulo, ya que ambos aspectos repercuten considerablemente en la estabilidad jurídica de los inmigrantes en el país de acogida. En primer lugar, el derecho de residencia es la base fundamental para conseguir el disfrute de los derechos sociales. Por su parte, la reunificación familiar es muy importante para la integración, pues supone que la persona inmigrada, al decidirse por la residencia permanente y por la reagrupación familiar, desarrolla una mayor predisposición a integrarse en la sociedad de acogida. Finalmente se abordará la evolución de la auténtica concepción de la política de integración del Gobierno español, desde los primeros programas hasta el "Plan para la integración social de los inmigrantes", aprobado en 1994, que iba a servir de orientación a la política de integración. En este aspecto es interesante el análisis del concepto de integración que se defendió desde el plano político-normativo y hasta qué punto está en correlación con los modelos que se acaban de exponer.

3.3.1. La seguridad del estatus de residencia como fundamento de la integración

La seguridad y la estabilidad del estatus de residencia de los extranjeros son un fundamento esencial para su integración, pues mientras experimenten inseguridad sobre si a medio plazo podrán seguir gozando del derecho a permanecer en el país, no se podrá estimular su predisposición a integrarse. El temor a tener que abandonar el país en breve debido a una situación de desempleo o a alguna infracción del orden administrativo no contribuye a que, por ejemplo, el extranjero ponga todo su empeño en aprender la lengua del país de inmigración, continúe su formación, cree una familia o decida reagruparse con ella en el país. Y el éxito de toda política que tenga como objetivo la integración se obtiene o se pierde con la voluntad de este grupo por integrarse. En el informe de expertos sobre política de inmigración e integración presentado a la Comisión Europea en 1990 se constataba por tanto que un estatus de residencia permanente, es decir indefinida, era un elemento necesario para la política de integración. No se trataba de concederlo en

³²⁴ Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, págs. 207-211.

la entrada o a trabajadores extranjeros ocupados en el país por un período limitado temporalmente, pero bajo ciertas condiciones debía existir una "reasonable expectation" de poder alcanzar ese estatus. Como circunstancias que podían responder a estas condiciones el informe mencionaba 1) el empleo de trabajadores extranjeros para más de un período transitorio, 2) la autorización de que los trabajadores extranjeros pudieran vivir acompañados de sus familias, 3) el nacimiento de hijos en el país de inmigración en el seno de las familias de los trabajadores extranjeros y 4) la regularización de situaciones de residencia ilegal³²⁵. En caso de concederse un estatus de residencia permanente, como indicio de que se aceptaba a los extranjeros como miembros de la sociedad, continuaba el informe, también debían corresponderles derechos sociales, políticos y económicos³²⁶.

Estas reflexiones, que coincidían con las antiguas ideas de la Comisión³²⁷, se incluyeron en la Comunicación de la comisión sobre inmigración de 1991³²⁸, que proponía a los Estados miembros la creación de un título de residencia permanente acordado por toda la Comunidad que, por ejemplo, se pudiera conceder después de haber transcurrido la mitad del plazo requerido para solicitar la nacionalidad del respectivo país. Esta sugerencia fue recibida por los Ministros de Inmigración con mucha moderación, pues en el documento de trabajo que elaboraron en 1991 para la Cumbre de Maastricht señalaron que este aspecto iba a afectar a temas de orden público y de la seguridad nacional de los Estados miembros, por lo que a corto plazo no iba a ser posible ningún tipo de armonización. Sólo les pareció posible un compromiso sobre la vigencia de los permisos de residencia³²⁹. Al no llegar a resultados concretos, la Comisión Europea volvió a tratar el tema en su Comunicación de 1994, en la que subrayó la necesidad de un derecho permanente de residencia condicionado al cumplimiento de ciertos criterios de estabilidad, refiriéndose a un determinado tiempo de espera, la acreditación de suficientes ingresos económicos y una vivienda adecuada³³⁰.

La reglamentación de la Ley española de Extranjería no preveía un estatus de residencia indefinida para los extranjeros³³¹. Las autorizaciones posibles estaban desglosadas de un modo semejante a los permisos de trabajo, con un permiso de residencia inicial que tenía una validez mínima de tres meses y máxima de dos

³²⁵ Commission of the European Communities, Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community. Experts report, SEC(90) 1813 final, Bruselas 1990, cifra 49.

³²⁶ *Ibíd.*, cifras 50, 80.

³²⁷ Cf. Comisión de las Comunidades Europeas, Orientaciones para una política de migración, cifra 27, pág. 12.

³²⁸ Commission of the European Communities, Commission communication SEC(91) 1855 final, cifra 60.

³²⁹ Guild, The Developing Asylum and Immigration Policies, pág. 471.

³³⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifra 124. Adroher Biosca, La entrada, pág. 310, nota al pie nº 151, remite en este contexto a diversas declaraciones y recomendaciones del Consejo Europeo de contenido similar.

³³¹ Art. 13, 1b LOE y los arts. 21-26 del RD 1.119/1986. Hay que distinguir la estancia, de menor vigencia y autorizada con visado de hasta tres meses, de la residencia. Cf. el comentario sobre la reglamentación en Estrada Carrillo, Comentarios, págs. 162-176, y Adroher Biosca, La entrada, págs. 309-319.

años³³². El permiso de residencia ordinario era válido como máximo para cinco años y se podía obtener tras un mínimo de dos años de residencia legal ininterrumpida³³³. También se podían conceder permisos de residencia especial de una duración máxima de diez años siempre que el solicitante pudiera acreditar una residencia legal permanente durante el mismo período y cierto arraigo en España. No obstante, se estableció una excepción de este plazo de diez años para una serie de personas clasificadas en tres grupos: 1) jubilados y pensionistas que percibieran sus pensiones de España o del extranjero, 2) personas que tuvieran relaciones familiares en España y 3) personas de regiones relacionadas históricamente con España³³⁴. En estos casos se preveía que acreditaran una residencia de sólo dos años, debido a que para el segundo y el tercer grupo éste era el período de tiempo superado el cual podían solicitar la nacionalidad española.

Los permisos podían prolongarse siempre que las circunstancias que habían motivado su autorización siguieran siendo las mismas, o siempre que se dieran razones análogas. Sin embargo, si se había llevado a cabo un cambio significativo, la prórroga se trataba como una nueva solicitud de un permiso inicial, de nuevo con una validez máxima de dos años³³⁵. No existía la prórroga automática o el derecho a dicha prórroga siempre que no hubieran tenido lugar cambios sustanciales³³⁶. Entre estas circunstancias relevantes que condicionaban la concesión y la prórroga de los permisos³³⁷ se hallaban la acreditación de ingresos suficientes y periódicos, un seguro de enfermedad y una vivienda adecuada. Lo que significa que, por ejemplo, en caso de desempleo, se podía denegar la prórroga incluso después de muchos años de residencia legal en España, con todas las consecuencias que esto pudiera implicar para el trabajador y su familia, pues esta última no contaba con un permiso de residencia propio, independiente de la persona del trabajador.

Esta inseguridad fue criticada en numerosas ocasiones por ONGs en base a las reglamentaciones y propuestas de textos internacionales como los de la Comisión

³³² RD 1.119/1986, art. 21,1a. Como condición no se debía haber sido titular de un permiso de residencia en España durante los dos años anteriores. Además había que solicitarlo partiendo de la estancia. Véase cap. 3.1.1 sobre el requisito del visado.

³³³ RD 1.119/1986, art. 21,1b.

³³⁴ RD 1.119/1986, art. 21,1c. La distribución en grupos según Espinar Vicente, *La extranjería*, pág. 118. Pero define el segundo grupo como personas que cumplen las condiciones para obtener la nacionalidad española. Debido a que esto también era posible para otros grupos transcurrido el plazo correspondiente, se ha preferido aquí la propuesta alternativa de Adroher Biosca, *La entrada*, pág. 312.

³³⁵ RD 1.119/1986, art. 25.

³³⁶ Crítica de Ferrer Peña, *Los derechos de los extranjeros*, pág. 137. Según él, este derecho debería haberse fijado, como en otros países, en la Ley o en el Reglamento de ejecución.

³³⁷ RD 1.119/1986, art. 22. Estrada Carrillo, *Comentarios*, pág. 169, criticaba que estas detalladas condiciones para la concesión de los permisos dejaban a la Administración el más amplio margen de decisión. Sobre la limitación de esta arbitrariedad mediante jurisdicción de alto nivel cf. Adroher Biosca, *La entrada*, págs. 314-317. También se criticó la excesiva burocracia, sobre todo en la tramitación de las solicitudes de prórroga, p. ej. en un congreso sobre la situación de los extranjeros en España en 1993 frente al Defensor del Pueblo. Defensor del Pueblo (Ed.), *Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España*, (Informes, estudios y documentos), Madrid 1994, pág. 179.

Europea. Desde la oposición, Izquierda Unida se convirtió en el portavoz de esta crítica en el Congreso, al reclamar por ejemplo en septiembre de 1994 en el marco de la presentación de una proposición no de ley sobre la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería (RD 1.119/1986) una extensión de los períodos de vigencia de los permisos y la introducción de un permiso permanente tras seis años de residencia³³⁸. El grupo parlamentario del PSOE en el Gobierno respondió que ya se había encargado a un grupo de trabajo de la Comisión Interministerial de Extranjería la reforma del Reglamento, y que ya se estaban realizando los trabajos previos que también iban a incluir la introducción del permiso de residencia permanente³³⁹.

Cuando un año y medio más tarde, durante el cual se realizaron consultas con los sindicatos y ONGs, finalmente el Gobierno aprobó el nuevo Reglamento de ejecución, quedó claro que, guiándose por el Plan de Integración (cf. cap. 3.3.3.), asignaba a las condiciones para la integración social un espacio mucho más amplio que antes. En la exposición de motivos exponía expresamente que la mejora de la estabilidad y seguridad jurídicas de los trabajadores extranjeros, como requisitos esenciales para su integración, era una de las razones que justificaban la reforma³⁴⁰. La nueva reglamentación de los permisos de residencia³⁴¹, que fue considerada la parte más innovadora de toda la nueva versión del Reglamento³⁴², coincidía en muchos aspectos con la de los permisos de trabajo (cf. cap. 3.2.1.), al tener el mismo carácter acumulativo. Así, también el permiso de residencia inicial, de una validez máxima de un año, se podía prorrogar sólo dos veces³⁴³. Después de estos tres años estaba previsto el permiso de residencia ordinario, de una validez máxima de otros tres años, prorrogable por el mismo período³⁴⁴. Tras seis años de residencia podía seguir el permiso de residencia permanente, de duración ilimitada, que sólo requería la renovación de la tarjeta de documentación de la residencia cada cinco años. A diferencia del permiso de trabajo permanente, la obtención de este permiso de residencia permanente era un derecho legal si se cumplían los requisitos necesarios³⁴⁵. La restricción del número máximo de prórrogas del permiso ini-

³³⁸ DSC, V Legislatura., Comisiones, n° 283, de 27/09/1994, pág. 8309, Diputado López Garrido (IU). Texto de la proposición no de ley en BOCG, V Legislatura, Serie D, n° 130, de 12/09/1994, págs. 3-6, aquí pág. 5.

³³⁹ DSC, V Legislatura., Comisiones, n° 283, de 27/09/1994, pág. 8312, Diputado Valls García (PSOE). En vista de este anuncio, IU retiró la proposición no de ley.

³⁴⁰ RD 155/1996, Exposición de motivos.

³⁴¹ RD 155/1996 arts. 49-60. Comentarios en Aprell Lasagabaster, El nuevo reglamento, págs. 323-325; Labra Hidalgo, La persona extranjera, págs. 103-106.

³⁴² Labra Hidalgo, La persona extranjera, pág. 104. Más crítico Gómez Movellán, Unión Europea, pág. 64, que sólo admite esta innovación siempre y cuando en el futuro no se vea dificultado el acceso a la nacionalidad.

³⁴³ RD 155/1996 art. 50.

³⁴⁴ RD 155/1996 art. 51.

³⁴⁵ RD 155/1996 art. 52. Una parte de aquel grupo de personas que en base a la reglamentación anterior tenían la posibilidad de obtener un permiso de diez años podía conseguir ahora el permiso permanente (art. 52,2). Se trataba de pensionistas, personas nacidas en España y residentes legales durante tres años en el país al llegar a la mayoría de edad, indocumentados residentes legales en España durante seis años, apátridas y refugiados con estatus reconocido, así como titulares de un permiso de trabajo extraordinario.

cial, el sistema sucesivo y el derecho legal después de seis años limitaron en gran manera la arbitrariedad de la Administración y ofrecieron la posibilidad de restringir la práctica continuamente utilizada de conceder a los extranjeros sólo permisos reducidos con el pretexto del control ³⁴⁶. También en este sentido repercutieron las reformas de los procedimientos de tramitación de los permisos, como por ejemplo en la condición de la acreditación de medios económicos suficientes, que se podía compensar con la titularidad de un permiso de trabajo, de modo que un período transitorio de desempleo dejaba de convertirse en causa de denegación ²⁴⁷. La ampliación de los derechos se completó con la introducción de los permisos de residencia por circunstancias excepcionales para refugiados y desplazados, de un permiso de residencia autónomo para familiares que llegaban al país en el marco de la reunificación familiar (cf. cap 3.3.2.), así como para hijos de padres extranjeros que hubieran nacido en España ²⁴⁸.

Con esta reforma del derecho de residencia, España cumplió ampliamente con lo que años antes había propuesto el informe de expertos a la Comisión Europea. Al mismo tiempo, fue más lejos de lo que habían podido acordar los Estados miembros en el Consejo Justicia y Asuntos de Interior, pues en una resolución relativa al estatus jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración se determinó que se reconocería como "residentes de larga duración" a los extranjeros después de un período máximo de diez años. En este caso habría que conceder una autorización de estancia de por lo menos diez años o ilimitada ²⁴⁹. Así pues, España puso un gran empeño en avanzar en los temas de integración, con el objetivo de conseguir "una mayor seguridad y estabilidad, tanto en la vida cotidiana como en el trabajo", así como la conservación de la paz social, según expresaban los considerandos de la Resolución.

3.3.2. Entre el control de la inmigración y el derecho a la convivencia familiar: la ampliación de las posibilidades de reagrupación familiar

El tema de la reagrupación familiar se puede contemplar desde dos perspectivas. Por una parte, junto a la inmigración laboral la reagrupación familiar representa una

³⁴⁶ Aprell Lasagabaster, El nuevo reglamento, pág. 325.

³⁴⁷ RD 155/1996 art. 56,4.

³⁴⁸ RD 155/1996 arts. 53 a 55. El permiso de residencia autónomo en el caso de la reagrupación familiar lo podía obtener el cónyuge no en el momento de la entrada, sino por lo general después de dos años de residencia en España o con el inicio de una actividad laboral.

³⁴⁹ Resolución del Consejo de 4 de marzo de 1996 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en el territorio de los Estados miembros, Sección III. Véase DO C 80, de 18/03/1996. La Propuesta de Acto del Consejo por el que se establece el Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros, de 1997 (DO C 337, de 07/11/1997/COM(97) 387), que no había tenido consecuencias, preveía que se reconocería la residencia permanente tras cinco años, siempre que se acreditara la posesión de una autorización que permitiera una residencia de diez años a partir de la primera admisión (art. 32).

causa continua de inmigración, que además no finaliza cuando se suspende la contratación de trabajadores extranjeros, como muestra la evolución en los países europeos de contratación desde mediados de los años setenta³⁵⁰. Esto explica por qué al principio este tema fue tratado por cada uno de los países y en el plano europeo sobre todo bajo el aspecto de la admisión como parte de la política de visados. Otro segundo significado hay que buscarlo en el ámbito de la integración social, en el supuesto de que el reencuentro del trabajador extranjero con su familia ejerce una influencia positiva en su bienestar y, de este modo, en su predisposición a integrarse en el país de inmigración. En caso contrario, según este punto de vista, la continua separación constituiría un impedimento para una vida "normal" y, en consecuencia, reduciría esta predisposición³⁵².

La posición predominante sobre la reagrupación familiar determina también si hay que contemplarla o no como un derecho. Los Estados interesados en restringir la inmigración evitan reconocer en la reagrupación familiar un derecho fundamental por temor a abrir una brecha por la que puedan entrar más inmigrantes. Esta concepción se enfrentaría con la limitación temporal de la inmigración, que parte de un único inmigrante, mientras que en cambio, con la llegada de la familia al país de inmigración, se espera un establecimiento permanente. Pero no se llega a denegar este derecho por completo y no se puede llegar a ello porque lo impiden los compromisos morales adquiridos a través de diversos instrumentos internacionales y de los ordenamientos jurídicos nacionales de cada país. Los defensores de este derecho se apoyan en estos textos, remitiendo a la especial protección que con ellos se garantiza a la familia. Apelan en particular al derecho a la vida en familia, como sostienen, por ejemplo, la Convención Europea de Derechos Humanos o textos que incluso mencionan explícitamente el derecho a la reagrupación familiar pero que en parte no están ratificados y por ello no son vinculantes³⁵³.

³⁵⁰ Según la OCDE, los porcentajes de la "family-linked migration" en la inmigración permanente se habrían situado en la segunda mitad de los noventa en los Estados europeos entre el 40 y el 80%. OECD, Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) 1999 edition, Paris 1999, pág. 19 sig. Íd., Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) 2001 edition, Paris 2001, pág. 20 sig.

³⁵¹ José Javier Ezquerro Ubero, El derecho a vivir en familia de los extranjeros en España: Ensayo de valoración de la normativa aplicable, en: Migraciones Nº 1 (1997), págs. 177-216, aquí pág. 182 sig. El autor destaca también la ambivalencia de la reagrupación familiar, por ser posible que la llegada de la familia fortalezca la relación con el país de origen, lo cual puede ocasionar un distanciamiento de la cultura del país de acogida. En este sentido, la integración del individuo parecería más fácil que la de toda la familia, por ello es imprescindible que la sociedad de acogida dirija la integración.

³⁵² *Ibid.*, pág. 184 sig.

³⁵³ Conforme al art. 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos sobre el respeto de la vida familiar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo ha dictado varias sentencias sobre la reagrupación familiar. Cf. Adroher Biosca, La entrada, pág. 287, nota al pie nº 89, así como Ezquerro Ubero, El derecho a vivir en familia, págs. 190-193. También son de interés otros instrumentos del Consejo Europeo como la Carta Social Europea de 1961, que en el art. 19,6 obliga a los Estados a facilitar la reagrupación familiar de trabajadores inmigrantes, lo que está relacionado con la protección de la familia así como de madres e hijos (arts. 16 y 17). La Convención Europea sobre el estatus jurídico de los trabajadores inmigrantes de 1977 regula también la reunificación familiar (art. 12) y concede a los familiares el permiso de

Si bien en su Comunicación sobre política de inmigración de 1991, que trataba en particular cuestiones de integración, la Comisión Europea no consideraba la reagrupación familiar como un derecho fundamental propiamente dicho, sí destacó el derecho fundamental a la vida familiar en base al art. 8 de la Convención de Derechos Humanos, que los Estados no podían rechazar. Sólo se podían regular las condiciones y los procedimientos, que en los Estados miembros se manejaban de formas muy diversas³⁵⁴. Pero la Comisión dejó muy claro que las resoluciones sobre este tema no debían estar influidas por temores de tipo económico o por el interés de controlar la inmigración, por ser la concesión o denegación de la reagrupación familiar un particular "key factor in integration strategy". También en este aspecto iba a ser necesario equiparar las prácticas de los Estados miembros³⁵⁵.

A diferencia de la Comisión Europea, en el programa de trabajo para la Cumbre de Maastricht a finales de año los Ministros de Inmigración comunitarios dirigieron su interés no a cuestiones de integración sino de admisión. Sin embargo, incluso mencionaron en primer lugar la reagrupación familiar con el objetivo de armonizar las políticas de admisión. Por motivos humanitarios habría que excluirla de las restricciones a que la sometía todo el ámbito de la admisión (cf. cap. 3.1.) y llevarla a una rápida armonización. Sin embargo, los Ministros evitaron hablar explícitamente de un derecho y remitieron sólo al art. 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, así como a las interpretaciones realizadas por la Comisión Europea de Derechos Humanos y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que serían quienes indicarían el camino hacia la equiparación³⁵⁶. No destacaron la importancia de la reagrupación familiar para la integración. Pero el gran valor que se le daba desde la perspectiva de la admisión quedó demostrado con su incorporación al Tratado de la UE firmado en Maastricht en 1992, en el que se introdujo la reagrupación familiar como asunto de interés común en el ámbito de la política de inmigración (art. K.1,3b).

residencia (art. 9,3). También la OIT definió en la Convención 143 de 1975 la posibilidad de la reagrupación (art. 13). Esta Convención no fue ratificada por España.

Sobre la especial protección de la familia véanse también los instrumentos de las Naciones Unidas, p.ej. la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 16,1 (derecho a casarse y a fundar una familia) y art. 16,3 (la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado), los Pactos Internacionales de 1966 de derechos civiles y políticos (art. 23,1) y de derechos económicos, sociales y culturales (art. 10,1), la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951 (art. 12,2). La Convención sobre los derechos del niño de 1990 aborda también explícitamente la reagrupación familiar (art. 10, así como el compromiso de protección y asistencia para las familias en el preámbulo).

³⁵⁴ P.ej., en la primera mitad de los noventa hubo grandes diferencias sobre el tiempo que el inmigrante debía haber residido legalmente en el país de inmigración: tres meses en Bélgica y Luxemburgo, un año en Italia y en Países Bajos, dos años en Francia, ocho años en Alemania. Adroher Biosca, La entrada, pág. 289, nota al pie nº 94.

³⁵⁵ Commission of the European Communities, Commission communication SEC(91) 1855 final, cifra 57. La mención de la existencia de precedentes se refiere a las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.

³⁵⁶ Guild, The Developing Immigration and Asylum Policies, págs. 452 punto A, 460 sig., 470 sig.

En España, donde la protección de la familia está anclada en la Constitución pero no tiene el carácter de un derecho fundamental³⁵⁷, la reagrupación familiar para nacionales de terceros Estados³⁵⁸ estaba regulada muy débilmente. La propia Ley de Extranjería de 1985 no mencionaba la materia; más bien se trató en el subsiguiente Reglamento de ejecución³⁵⁹, según el cual había que dar preferencia a las solicitudes de visado, de permisos de trabajo y de residencia destinados a la reagrupación familiar y tramitarlas por vía de urgencia. Se podía presentar la solicitud siempre y cuando un familiar se hallara “debidamente” establecido en España, pudiera acreditar medios económicos, y los solicitantes, que debían iniciar el procedimiento desde el extranjero, pertenecieran al círculo de sus derechohabientes³⁶⁰. Sin embargo, las disposiciones de ejecución no estaban reguladas, como en otros Estados europeos, en el derecho de residencia sino, desde la perspectiva de la admisión, conjuntamente con el régimen de visados. No contenían el reconocimiento de un derecho a la reunificación familiar y, en definitiva, no significaban más que el derecho a poder solicitar un visado³⁶¹. Esta relativa falta de consideración hacia la reunificación familiar parece comprensible si se tiene en cuenta el bajo alcance de la inmigración en España a mediados de los ochenta. Si hubiera habido una discusión acerca de las experiencias obtenidas con los antiguos países de contratación a partir de los años setenta, se podría haber avivado el interés por el tema; pero incluso los mismos países lo ignoraron e insistieron en que no había inmigración. Habría sido más instructivo centrar la atención en la propia experiencia de la emigración, pues el fenómeno, aunque en el sentido “contrario”, era completamente conocido por las autoridades españolas, que diez años antes todavía habían estado luchando por los intereses de sus ciudadanos³⁶².

³⁵⁷ Ezquerro Ubero, *El derecho a vivir en familia*, pág. 189 sig. El art. 39 CE obliga al Estado a proteger a la familia, pero como este derecho no está ubicado en las secciones sobre derechos fundamentales o civiles, sino “solamente” en los principios rectores de la política social y económica, no es actuable ante el Tribunal Constitucional (art. 53,2 CE), aunque sí ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

³⁵⁸ La reglamentación para familiares de ciudadanos comunitarios se basa en derecho comunitario, p.ej. el Reglamento (CEE) n° 1612/68 (arts. 10 y 11), así como la Directiva 90/364/EEC. La transposición en España se realizó con el RD 1.099/1986 (arts. 5,2; 6,4; 8,3 y 15) todavía en base a las Directivas europeas 64/221 y 68/360, así como a las nuevas Directivas de 1990 en el RD 766/1992 (BOE de 30/06/1992).

³⁵⁹ RD 1.119/1986, Disposición adicional tercera.

³⁶⁰ RD 1.119/1986, art. 7,2. Se trataba de a) cónyuges de un español o de un extranjero residente en España, b) hijos menores de 18 años o mayores que fueran legal y económicamente dependientes, c) menores o incapacitados cuyo representante legal fuera un español o un extranjero residente, d) ascendientes o descendientes de un español o de un extranjero residente.

³⁶¹ *Ibíd.*, Ferrer Peña, *Los derechos de los extranjeros*, pág. 128., crítica esta clasificación por desafortunada a causa de las consecuencias del silencio legal.

³⁶² En la Ley de Emigración de 1971 el Estado se había comprometido a fomentar la unidad de las familias (españolas) en el extranjero por medio de la reagrupación familiar y en los años siguientes el Instituto Español de Emigración exigió en varias ocasiones en foros internacionales que se pusiera fin a las limitaciones de la reagrupación familiar en otros Estados y se eliminaran los obstáculos legales. Cf. Instituto Español de Emigración (Ed.), *IV Congreso de la emigración española*, Madrid 1972, pág. 158. Instituto Español de Emigración, *Informe general sobre la situación y problemas de la emigración española*, Madrid 1976 (sin publicar, SEIE Informe 1/76), pág. 29.

Como había ocurrido con otros temas críticos, también fue Izquierda Unida, desde la oposición, el partido que abordó pronto el tema y lo llevó a debate al Parlamento. En la proposición no de ley presentada en verano de 1990, que indujo al Gobierno a elaborar las "líneas básicas de la política de extranjería" (cf. cap. 2.5.), IU reclamó el reconocimiento de la reagrupación familiar como un "derecho inalienable". El portavoz del grupo parlamentario calificó de violación de derechos fundamentales las trabas que existían para su realización y presentó propuestas de reforma, como por ejemplo que la iniciativa del procedimiento partiera del reagrupante en España y que se eliminara la exigencia de los períodos mínimos de residencia previa ³⁶³. Estas amplias reivindicaciones no dieron ningún resultado directo, ya que no abordaron este punto ni el grupo parlamentario del Gobierno en su enmienda a la moción ni las "líneas básicas" del Gobierno o la proposición no de ley de abril de 1991 ³⁶⁴.

No obstante, el tema permaneció en la discusión política, pues en 1992 más de veinte ONGs y sindicatos ³⁶⁵ iniciaron una campaña por todo el país propugnando que se consolidara este derecho. Parece ser que un factor detonante fue la actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores, que en marzo de 1992, es decir, inmediatamente después de aprobarse la campaña de regularización para familiares residentes de forma irregular en el país, había dado instrucciones a los consulados de no seguir tramitando las solicitudes de visado para la reagrupación familiar hasta que la Comisión Interministerial de Extranjería formulara nuevas directivas. Desde el punto de vista de las organizaciones esto significaba una vulneración de las preferencias en la tramitación definidas en el RD 1.119/1986, lo que dieron a conocer también al Defensor del Pueblo, que presentó la correspondiente reclamación al Ministerio de Asuntos Exteriores ³⁶⁶. Las organizaciones criticaban la falta de transparencia y las restricciones del procedimiento vigente. Así, por ejemplo, en base a circulares internas se había ido restringiendo el círculo de derechohabientes (por ejemplo imponiendo un límite de edad de reagrupación de 65 años) y se habían ampliado los requisitos, como un período de residencia previa mínima de tres años o la presentación de documentos muy difíciles de obtener y en parte superfluos. Tampoco existían los procedimientos por vía de urgencia y carecían de validez las preferencias en la concesión de permisos de trabajo, ya que los visados expedidos por lo general contenían la restricción de que no eran váli-

³⁶³ BOCC, IV Legislatura, Serie D n° 80, de 29/06/1990, págs. 8-10, aquí pág. 9 punto 2. DSC, IV Legislatura, Pleno, n° 46, de 26/06/1990, pág. 2260, Diputado Sartorius Álvarez (IU).

³⁶⁴ Fue lo que criticó en el debate sobre esta proposición no de ley el Diputado Sartorius Álvarez (IU). DSC, IV Legislatura, Pleno, n° 100, de 09/04/1991, pág. 4888.

³⁶⁵ Entre otros ASTI, CC.OO., UGT, ATIME, VOMADE, Justicia y Paz, Cáritas Española y CEAR.

³⁶⁶ Delegación Diocesana de Inmigrantes/ASTI (Ed.), *El derecho a la reagrupación familiar en España*, Madrid 1993, pág. 6. Aragón Bombín/et al., *Regularización de trabajadores*, pág. 59. A las propuestas que el Defensor del Pueblo había remitido al Ministerio de Asuntos Exteriores como resultado de varias reuniones de trabajo con ONGs sobre inmigración en 1993, el Ministerio respondió que la Comisión Interministerial de Extranjería estaba finalizando la reforma. La paralización del trámite de solicitud no se justificó de otro modo. Defensor del Pueblo, Informe anual 1993, pág. 199 sig.

dos para iniciar una actividad laboral³⁶⁷. Por este motivo, las organizaciones reivindicaron una reforma en la que se reconociera la reunificación familiar como derecho fundamental que no desfavoreciera a los nacionales de terceros Estados frente a los ciudadanos comunitarios. En concreto, los puntos de demanda comprendían el incremento de la edad de reunificación de los hijos hasta 21 años, la eliminación del límite de edad de los ascendientes (padres, abuelos), de darse el caso también la posibilidad de reagrupación de otros familiares, la limitación del período exigido de residencia previa a un año y la atribución al reagrupante de la iniciativa de solicitud. Además, después de dos años los reagrupados debían obtener un permiso de residencia propio, independiente del reagrupante³⁶⁹.

Mientras que en España la Comisión Interministerial de Extranjería trabajaba en la reforma de la reunificación familiar y las ONGs presentaban sus reivindicaciones, en el plano europeo se llevó adelante la armonización aprobada en 1991, de modo que el 1 de junio de 1993 los Ministros de Inmigración pudieron dictar en Copenhague la correspondiente Resolución³⁶⁹. Igual que las otras resoluciones, recomendaciones y conclusiones del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, esta resolución no era vinculante y ofrecía a los Estados miembros la posibilidad de aplicar regulaciones divergentes. Únicamente se definió una línea mínima que, si bien se basaba en los acuerdos internacionales antes mencionados, no preveía "not an iota more"³⁷⁰ de lo necesario con respecto a los compromisos que se desprendían de ella. La declaración hecha en 1991 por los Ministros de Inmigración sobre la necesidad de excluir la reagrupación familiar de las restricciones por motivos humanitarios no era muy comprensible, a no ser que el principio de la posibilidad de reagrupación ya se considerara una excepción del deseo de limitar la inmigración. En particular y como norma básica, el círculo de los derechohabientes se restringió al núcleo familiar, es decir, a los cónyuges y a los hijos naturales o adoptados hasta 16 y 18 años, respectivamente (otros sólo por motivos apremiantes). No se admitieron otros cónyuges de relaciones polígamas y los Estados se reservaron el derecho de comprobar una sospecha de matrimonio u adopciones ficticios. Transcurridos unos períodos oportunos de espera se podrían expedir permisos de residencia y de trabajo independientes del reagrupante. Se determinaron como condi-

³⁶⁷ Delegación Diocesana de Inmigrantes/ASTI, El derecho a la reagrupación familiar, págs. 6-11. Lidia Santos Arnau, Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros, en: Georges Ph. Tapinos (Ed.), Inmigración e integración en Europa, Barcelona 1993, págs. 91-125, aquí pág. 121.

³⁶⁸ Además, la acreditación de suficientes medios económicos debía cubrirse con el salario mínimo definido por convenio, sin supeditarse al criterio de las autoridades, y la vivienda "adecuada" debía valorarse con la misma benevolencia que para ciudadanos comunitarios. Los documentos requeridos debían estar unificados, las normas debían ser públicas, los procedimientos rápidos y las denegaciones justificadas. Delegación Diocesana de Inmigrantes/ASTI, El derecho a la reagrupación familiar, págs. 18-26. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración, pág. 42 sig.

³⁶⁹ Resolución sobre la armonización de las políticas nacionales en materia de reagrupación familiar. Texto en Hailbronner, *Ausländerrecht, Kommentar*, Heidelberg 1992 sigs., D 9.1.

³⁷⁰ Guild, *The Developing Immigration and Asylum Policies*, págs. 259-273, aquí pág. 273, en su comentario sobre la Resolución.

ciones para la entrada el visado, así como la acreditación de vivienda suficiente y un seguro de enfermedad.

Así pues, la Resolución era por una parte más rigurosa que el Reglamento de ejecución español que, por ejemplo, permitía en principio también la entrada de hijos mayores en caso de dependencia económica así como de otros ascendientes y descendientes³⁷¹ aunque en la práctica esto también se había restringido. Pero por otra parte iba más allá que la reglamentación española e incluso contenía en parte una de las demandas de las ONGs, al mencionar la posibilidad del permiso de residencia independiente del reagrupante. Sin embargo, aparte de este asunto los Ministros de Inmigración no abordaron otros aspectos de integración.

En atención a esta reglamentación de rango europeo y a las reivindicaciones de las ONGs, el Gobierno español concluyó su reforma en noviembre de 1993 con una resolución sobre el tratamiento de la tramitación de visados para la reagrupación familiar, a la cual siguió en febrero de 1994 otra resolución sobre la ejecución de las instrucciones³⁷². Los contenidos de las disposiciones seguían adheridos al aspecto del control de la admisión y comprendían básicamente la práctica anterior. El círculo de los derechohabientes no se había modificado, aunque no se aclaró la cuestión de la edad de los ascendientes. El procedimiento debía seguir iniciándose desde el extranjero y no se trató la opción de los permisos de residencia o de trabajo independientes. En un punto sí respondía a las reivindicaciones, al rebajar a un año el período exigido de residencia previa en España. La resolución de febrero de 1994 contenía otra concesión, al ofrecer de nuevo una especie de regularización de los familiares residentes en España con estatus irregular, que podían conseguir a través de la opción de solicitar a posteriori la exención de visado³⁷³. Aparte de esta medida, el Gobierno no profundizó en las propuestas y demandas que habían presentado las ONGs y los sindicatos al darse a conocer la Resolución de noviembre en el sentido de las propuestas mencionadas anteriormente³⁷⁴.

Estas reivindicaciones no eran un caso especial, pues de hecho las incluía también en parte la Comunicación que presentó casi simultáneamente en febrero de 1994 la Comisión Europea sobre política de inmigración y de asilo. En ella se constataba

³⁷¹ RD 1.119/1986, art. 7,2.

³⁷² Resolución de la Subsecretaría de 18/02/1994 sobre la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros del 12/11/1993 sobre la tramitación de visados para la reagrupación de familiares de extranjeros de terceros Estados: Resolución de 15/02/1994 conjunta de las Subsecretarías de los Ministerios de Interior, de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales, por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre la tramitación de visados para la reagrupación de familiares de extranjeros no nacionales de Estados miembros de la Unión Europea (ambas resoluciones BOE de 24/02/1994).

³⁷³ Resolución de 15 de febrero de 1994, Disposición transitoria primera. Referida a familiares que habían llegado al país antes del 12 de noviembre de 1993.

³⁷⁴ Delegación Diocesana de Inmigrantes/ASTI, El derecho a la reagrupación familiar, págs. 31-40, 47-51. Entre otras, igualdad de trato con los ciudadanos europeos, renuncia al período de espera, ampliación a parejas de hecho, libertad de matrimonio, derecho de visitas para familiares, permiso de residencia propio.

que, aunque en la implementación de su concepto en 1991 los Ministros de Inmigración habían tenido en cuenta el respeto por la vida familiar definido por la Convención Europea de Derechos Humanos, habían dejado en ámbitos aislados “lagunas considerables” que había que regular. La Comisión mencionaba explícitamente el permiso de crear y conservar la comunidad familiar, lo que sería casi lo mismo que un derecho, así como las cuestiones relacionadas con las parejas de hecho y familiares de segundo grado³⁷⁵. Y subrayaba con más claridad que tres años antes que la normativa sobre reagrupación familiar iba a determinar el éxito de la política de integración³⁷⁶. Con respecto a la constatación de que muchos Estados miembros habrían recrudescido las condiciones de la reagrupación familiar en los años anteriores quedó clara la crítica de la Comisión a que no se prestara suficiente atención a los aspectos de la política de integración³⁷⁷. Para obtener en su lugar una mayor seguridad jurídica y una mayor armonización así como, implícitamente, cierta ampliación de las posibilidades, propuso una convención que tuviera carácter vinculante³⁷⁸. Sin embargo, debido a las desavenencias entre los mismos Estados miembros, un instrumento de estas características no estaba predestinado al éxito, pues la convención, como contrato vinculante del derecho internacional, debería haber sido ratificada por todos como un derecho imperativo. Y precisamente por las dificultades para conseguir estas determinaciones vinculantes en el marco comunitario, los Estados hicieron uso del soft law facultativo en el Consejo Justicia y Asuntos de Interior. Y, en efecto, en los años siguientes no se iba a llegar a ningún avance, pues no dio resultado el Convenio de 1997 relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros, que también trataba esta cuestión³⁷⁹.

Por el contrario, en España se modernizó la reglamentación y se otorgó mayor atención a diversos aspectos importantes para la integración. El motivo, como en otras cuestiones, fueron las negociaciones que el Gobierno mantenía con sindicatos y ONGs sobre la modificación del Reglamento ejecutivo de la Ley de Extranjería. Además, en algunos sectores del Gobierno se podía percibir una mayor sensibilidad por las cuestiones de integración, que en particular quedó documentada con la promulgación a finales de 1994 del “Plan para la integración de los inmigrantes”, bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Sociales (cf. cap. 3.3.3), que tam-

³⁷⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación, COM(94) 23 final, cifras 35 y 73.

³⁷⁶ *Ibid.*, cifra 74.

³⁷⁷ *Ibid.*, cifra 30.

³⁷⁸ *Ibid.*, cifra 74.

³⁷⁹ DO C 337, de 07/11/1997 (COM(97) 387), cap. VII. Contiene como propuesta la fijación del período mínimo de residencia previa en un año y para los estudiantes, que antes estaban excluidos, en dos años. Con respecto al círculo de derechohabientes, para la admisión de otros familiares se debía efectuar un examen favorable, siempre que se cumplieran las condiciones de la vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir las necesidades. Además se debía conceder el permiso de trabajo después de seis meses. No se trató el asunto de las parejas de hecho, que por lo visto estaba fuera de todo consenso. También falta el punto del derecho automático a obtener un permiso de residencia independiente transcurrido un período determinado, condición que en 1994 se había calificado como esencial para la integración.

bién trató marginalmente la reagrupación familiar³⁸⁰. Y durante los debates, los partidos de la oposición se ocuparon de que, en el escenario parlamentario, el tema no cayera en el olvido, como por ejemplo cuando en 1995 el grupo parlamentario de Izquierda Unida presentó un proyecto de ley (inefectivo) sobre la reforma de la Ley de Extranjería, en el que abogaba por la protección especial de la reagrupación familiar, configurándola como un derecho explícito a la convivencia familiar que comprendiera a los hijos menores de 25 años³⁸¹.

Pero con todo, un punto esencial había sido la aprobación definitiva por parte del Ministerio del Interior. En palabras del Director General de Extranjería y Asilo, Ruiz Baudrihayé, el Ministerio había reconocido que las posibilidades que se habían creado en 1993/1994 para la reagrupación familiar, en contra de toda expectativa, no habían ocasionado ninguna avalancha de solicitudes de exención de visado por parte de familiares que ya se encontraban en el país, así como tampoco de solicitudes en los consulados en el extranjero³⁸². Pese a que la cooperación de las ONGs admitía la posibilidad de que la política de información no fuera perfecta, llegó a la conclusión de que en muchas ocasiones no se preveía la reagrupación. Si bien lo argumentaba atendiendo al alto nivel de los costes de la vida en España, por lo visto no se dio cuenta de que, en atención a que la inmigración existente era relativamente joven, la decisión por una residencia permanente y, por lo tanto, la reagrupación familiar, no se daban todavía en dimensiones considerables; sin embargo, desde el punto de vista del Ministerio así quedaban salvaguardados los intereses del control de la inmigración³⁸³. Por este motivo, aparte de los otros intereses sobre la integración, el Ministerio pudo aprobar las modificaciones.

El nuevo Reglamento de ejecución permitía que el reagrupante pudiera iniciar el procedimiento en España siempre que estuviera en posesión de un permiso de residencia ya renovado, o sea, que acreditara una residencia mínima de un año en

³⁸⁰ Ministerio de Asuntos Sociales, Plan para la integración de los inmigrantes, Madrid 1995, pág. 60. Sin embargo, se hizo hincapié en el apoyo económico que podían aportar al hogar los cónyuges e hijos.

³⁸¹ BOCG, V Legislatura, Serie B, n° 140, de 11/09/1995, págs. 1-8, aquí pág. 4 sobre el art. 13,3. Evidentemente, el límite de edad hasta 25 años se adaptaba más a la realidad social de España, donde los jóvenes viven con sus padres hasta edades más avanzadas. El proyecto de ley preveía también la introducción de la reagrupación familiar de estudiantes (art. 24). Debido a la incipiente convocatoria de elecciones, la mayoría en el Gobierno no dejó pasar el proyecto por más debates. Véase DSC, V Legislatura, Pleno, n° 183, de 21/11/1995, pág. 9745. Además, el Diputado Valls García (PSOE) señaló que la reforma del Reglamento de ejecución prácticamente ya había finalizado. También el Partido Popular abogó en el parlamento por una mejor reglamentación de la reagrupación familiar, p.ej. DSC, V Legislatura, Comisiones, n° 399, de 21/12/1994, pág. 12324, Diputado Álvarez Paredes (PP).

³⁸² Jaime Ruiz Baudrihayé, La reagrupación familiar en España y la Unión Europea, en: Raimundo Aragón Bombín/et al., Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España, (Itinera Cuadernos n° 6), Barcelona 1994, págs. 76-84, aquí pág. 81.

³⁸³ Sobre este contexto de la reagrupación familiar como estrategia familiar cf. Paloma Gómez Crespo, Gestión y puesta en práctica de la reagrupación familiar como estrategia, en: Migraciones N° 5 (1999), págs. 55-86.

el país³⁸⁴. El círculo de derechohabientes para la concesión del visado y del permiso de residencia permaneció intacto³⁸⁵. En cambio, era una novedad la reglamentación detallada del permiso de residencia, según la cual el cónyuge reagrupado podía obtener permiso de residencia independiente cuando a) tuviera un permiso de trabajo propio, b) acreditara dos años de residencia, o c) en caso de que el reagrupante hubiera fallecido³⁸⁶. Al igual que los niños nacidos en España, los hijos reagrupados obtenían también el derecho a un permiso de residencia independiente al alcanzar la mayoría de edad³⁸⁷. En relación con la resolución del Consejo Justicia y Asuntos de Interior de 1993, la nueva reglamentación española era algo más flexible con la admisión de hijos adoptados, pero en cambio no admitía la posibilidad de acoger a otros familiares. A su vez asumió una disposición que también se hallaba en la legislación francesa, según la cual en caso de poligamia se excluía la admisión de otros cónyuges. Pero a diferencia de la resolución, esta decisión no se extendía automáticamente a los hijos nacidos de estas relaciones³⁸⁸. Por temor al fraude, las parejas de hecho quedaron también excluidas, aunque esta posibilidad ya se había previsto en España en la Ley de Asilo de 1994 (art. 10,1)³⁸⁹. No se logró la completa equiparación con la reglamentación sobre la reagrupación de familiares de ciudadanos comunitarios que reclamaban las ONGs, los sindicatos e IU³⁹⁰, como tampoco, por ejemplo, la reagrupación de estudiantes. No obstante, en general las nuevas normas contribuyeron a mejorar la estabilidad jurídica y a asegurar la planificación de las vidas de los extranjeros, y constituían por tanto un paso importante hacia las medidas necesarias para la integración³⁹¹. Así pues, se dio un mayor cumplimiento al mandato constitucional de la protección de

³⁸⁴ RD 155/1996, art. 28,1.

³⁸⁵ RD 155/1996, Disposición adicional sexta (tratamiento preferente), arts. 23,2 (visados) y 54,2 (derechohabientes para visado y permiso de residencia).

³⁸⁶ RD 155/1996, art. 54,5. Para los permisos de trabajo de cónyuges en el marco de la reagrupación familiar conforme al art. 77,1 sig. había una preferencia y no prescribía ningún período de bloqueo.

³⁸⁷ RD 155/1996, arts. 54,7 y 55.

³⁸⁸ Ezquerro Ubero, *El derecho a vivir en familia*, pág. 210. La Resolución contemplaba a los siguientes cónyuges polígamos y a sus respectivos hijos como un bloque a los que no se debía conceder una autorización para inmigrar. El derecho español sólo consideraba a los descendientes del reagrupante. Labra Hidalgo, *La persona extranjera*, pág. 125, remite en este contexto a posibles injusticias en la selección que debía realizar el reagrupante en este caso. Además, de este modo también se vulneraba el derecho de los hijos a vivir con ambos progenitores. Así apela implícitamente a la reagrupación de todos los cónyuges.

³⁸⁹ Ezquerro Ubero, *El derecho a vivir en familia*, pág. 199.

³⁹⁰ Hay desavenencias sobre el grado de adaptación. Mientras que Aprell Lasagabaster, *El nuevo reglamento*, pág. 324, habla de una amplia equiparación, Ezquerro Ubero, *El derecho a vivir en familia*, págs. 210 sig. y 214 sig., subraya las diferencias. En el caso de los ciudadanos comunitarios estaban también incluidos los ascendientes y descendientes del cónyuge o los descendientes (no sólo hijos) menores de 21 años. Sin embargo habla de un importante avance y de una solución bastante satisfactoria. Labra Hidalgo, *La persona extranjera*, pág. 126, critica en cambio la limitación al concepto español de familia y remite a conceptos de otras regiones (África), donde p. ej. familiares de segundo grado también desempeñan funciones importantes.

³⁹¹ P. ej., el permiso de residencia independiente otorgaba una mayor protección a las esposas reagrupadas, pues en caso de disputa matrimonial no se podía usar del derecho de residencia como "arma". Ezquerro Ubero, *El derecho a vivir en familia*, pág. 205.

la familia, aunque la reagrupación familiar siguiera sin ser reconocida como derecho fundamental. Una reforma de estas características tampoco habría sido posible en el marco de este Reglamento, sino únicamente a través de una ley³⁹².

3.3.3. Por el confuso camino hacia una mayor integración: de los programas específicos al “Plan para la integración social de los inmigrantes”

Al principio, el tema de la integración de trabajadores extranjeros desempeñó en España un papel secundario con respecto a los temas del control de la inmigración, pues su estancia no se había concebido como permanente. Por tanto, la Ley de Extranjería de 1985 sólo aludía a la integración en el preámbulo con la frase de que se pretendía favorecer la integración de los extranjeros en la sociedad española, pero de ahí apenas podía deducirse un concepto de integración, salvo que al hecho de “integrarse en” se asignara un sentido de asimilación en base a la postura mencionada anteriormente. En cambio, según el preámbulo habría que interpretar la política de integración como medida para facilitar los instrumentos necesarios para la integración de cualquier índole, con la más amplia equiparación jurídica posible. Mientras que en 1990 el Gobierno aún seguía opinando que la había conseguido³⁹³, desde la oposición criticaba Izquierda Unida que no existía igualdad en los derechos sociales y políticos, y que más bien imperaba una especie de “apartheid”³⁹⁴. Entre los derechos que echaba en falta se trataba básicamente de los de acceso a posibilidades laborales, prestaciones sanitarias, seguridad social, educación, vivienda y otros similares, lo cual denota que este partido también consideraba que la misión de la política de integración era la creación de las mismas posibilidades para los extranjeros y la eliminación de los obstáculos existentes³⁹⁵, y así nos remitiría a la definición mínima mencionada anteriormente de la integración como ausencia de discriminación.

³⁹² Otro problema fundamental que también afectaba a otros ámbitos era la lentitud en la tramitación de las solicitudes. Curiosamente, el PSOE no reclamó una agilización y simplificación de los procedimientos hasta 1996, cuando presentó su programa electoral, aunque el mismo partido podría haberlo impuesto cuando estaba en el poder. Celaya, *La política en la frontera*, pág. 36 sig. Fue en 1999 cuando el Gobierno del PP comenzó a moverse en este sentido al establecer los plazos obligatorios en una Orden de regulación de la tramitación de los expedientes de visado y de los permisos de residencia por reagrupación familiar. Para la tramitación de visados se preveían tres meses, para la resolución sobre permisos de residencia 45 días. Orden del Ministerio de la Presidencia de 8 de enero de 1999 (BOE de 13/01/1999), art. 2.

³⁹³ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 44, de 13/06/1990, pág. 2114, Ministro del Interior Corcuera Cuesta (PSOE).

³⁹⁴ *Ibid.*, pág. 2112, Diputado Sartorius Álvarez (IU).

³⁹⁵ Juan A. Fernández Cordón, *Políticas de inmigración e integración de los inmigrantes*, en: *Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1990-1991*, Barcelona 1992, págs. 276-278, aquí pág. 277. Fernández Cordón fue uno de los autores del informe de expertos de la Comisión Europea sobre integración social. Commission of the European Communities, *Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community. Experts Report, SEC(90) 1813 final*, Brussels 1990.

Evidenciaba la poca atención que se prestaba a la integración la mínima presencia del tema en todos los debates parlamentarios importantes sobre inmigración hasta entrada la segunda mitad de los años noventa. No obstante, el grado de atención fue cada vez mayor, como consecuencia de la preocupación que despertaba el aumento de las agresiones xenófobas y racistas que por ejemplo IU consideró desde el principio una consecuencia de la falta de integración³⁹⁶. Ninguno de los partidos de representación parlamentaria opinaba que hubiera en la población una xenofobia general, lo que parecían demostrar los resultados de encuestas españolas y europeas³⁹⁷, que por lo general situaban a los españoles entre los más tolerantes, así como la inexistencia de un partido xenófobo de extrema derecha, como el *Front National* de Francia³⁹⁸. Sin embargo, varios análisis diferenciados de la segunda mitad de la década llegaron a la conclusión de que aparte de esta postura positiva general, las respuestas a preguntas sobre situaciones concretas de la convivencia con extranjeros eran divergentes, y daban como resultado, sobre todo entre los jóvenes, un porcentaje de hasta el 10% que se calificaban a sí mismos de xenófobos³⁹⁹.

Se pudieron ignorar estos resultados, pero a más tardar tras el asesinato de motivación xenófoba de la ciudadana dominicana Lucrecia Pérez en el barrio madrileño

³⁹⁶ Izquierdo Escribano, La inmigración inesperada, pág. 258 sig. P. ej. las advertencias del Diputado Sartorius (IU) DSC, IV Legislatura, Pleno, n° 44, de 13/06/1990, pág. 2113; DSC, IV Legislatura, Pleno, n° 46, de 26/06/1990, pág. 2259.

³⁹⁷ P. ej. mediante las encuestas que elabora regularmente Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). "Los españoles se muestran más sensibles que el Gobierno con el inmigrante," en: *El País*, 06/06/1990, pág. 21 ó "España es el país europeo que mejor tolera al inmigrante" en: *El País*, 08/07/1993, pág. 24. La noticia "Los españoles entre los ciudadanos más xenófobos de la CE, según un sondeo," en: *El País*, 11/12/1990, pág. 18, según la cual el Eurobarómetro daba un resultado totalmente opuesto, se basa en la mala interpretación de algunas imágenes que mostraban de un modo desconcertante la "no" concurrencia de varios criterios. Al contrario, este estudio concedió a España el valor más elevado en la categoría de la "tolerancia avanzada". Cf. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), *Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Intoleranz. Menschenrechte und Ausländer in der Europäischen Gemeinschaft*, (Eurobarometer, Sonderausgabe November 1989), Brüssel 1989. Este resultado se puede seguir también en las ediciones regulares del Eurobarómetro que tratan esta cuestión (p. ej. n° 34/1990, pág. 73; n° 37/1992, págs. 63-65; n° 39/1993, págs. 37-39). También European Commission (Ed.), *Racism and Xenophobia in Europe*, (Eurobarometer Opinion Poll no 47.1), Brussels 1997.

Sobre la evolución en las encuestas españolas de los años setenta a noventa cf. Barbadillo Griñán, *Extranjería. Una confirmación de los resultados positivos en base a encuestas en los años noventa en Juan Díez Nicolás/María José Ramírez Lafita, La inmigración en España. Una década de investigaciones*, (Colección Inmigración y Refugio, 1), Madrid 2001.

³⁹⁸ Si bien existen partidos neofranquistas y de extrema derecha que intentan ganar votos con el tema de los extranjeros, su representación en las elecciones se mantiene por debajo de 0,1%. José Luís Rodríguez Jiménez, *El discurso xenófobo en España: La renovación de la extrema derecha a la búsqueda del voto xenófobo*, Documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.

³⁹⁹ Véase Barbadillo Griñán, *Extranjería*, pág. 182-190. Tomás Calvo Buezas, *Inmigración y racismo. Así sienten los jóvenes del siglo XXI*, Madrid 2000. Íd., *Inmigración en España: ¿Hospitalidad y racismo?*, en: Antonio Colomer Viadel (Ed.), *Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo. La polémica Ley de Extranjería*, Valencia 2001, págs. 27-54.

de Aravaca en noviembre de 1992 ya nadie pudo seguir viviendo en la ilusión de que en España no se daban actos de violencia como los que se conocían de otros países europeos⁴⁰⁰. En el debate parlamentario que ocasionó el asesinato se expusieron diversas interpretaciones. El Gobierno, el Ministro del Interior y la oposición conservadora tendían a afirmar que éste y otros delitos similares eran casos aislados que no había que extrapolar y trasladar a la sociedad⁴⁰¹. Desde la oposición, los partidos de izquierda y algunos nacionalistas opinaban al contrario, condicionados por sus experiencias históricas de opresión político-cultural, que la reducción a casos aislados era demasiado débil. Preguntaron si no habrían incidido aquí las condiciones estructurales en las que tenían que vivir los inmigrantes, así como un desprecio muy extendido, y en parte reminiscencia de una tradición histórica, hacia los negros africanos, marroquíes, gitanos y también hacia los latinoamericanos⁴⁰². Pero con independencia de estos diferentes puntos de vista, dominaba el acuerdo generalizado de que el objetivo de la integración, además de la mejora de las condiciones de vida de los inmigrantes, debía consistir sobre todo en impedir tensiones y conflictos sociales a fin de no poner en peligro la cohesión social⁴⁰³. No estaba claro sin embargo cuál debía ser el camino para lograr este objetivo.

En el ámbito que las "líneas básicas" de 1990 consideraban punto de partida de la política de integración, es decir, la igualdad de derechos, el Gobierno seguía defendiendo la opinión de que todos los extranjeros establecidos legalmente en el país ya tenían la posibilidad de integrarse completamente en la sociedad española sin ningún tipo de discriminación. Sin embargo, sí admitió que en parte existía una necesidad de programas especiales de integración entre los que se incluían planes de empleo, promoción de la formación escolar y profesional así como del acceso a la vivienda y a la atención sanitaria⁴⁰⁴. En base a estos propósitos se había formulado el punto 6 de la proposición no de ley de abril de 1991, que mencionaba la necesidad de desarrollar un amplio programa de actuaciones de promoción e

⁴⁰⁰ El crimen, en el que estuvieron implicados miembros de las fuerzas de seguridad de tendencias de extrema derecha, despertó un intenso eco mediático y es desde entonces una repetida referencia en el discurso antirracista español. Sobre el crimen cf. Tomás Calvo Buezas, *El crimen racista de Aravaca: crónica de una muerte anunciada*, Madrid 1993.

⁴⁰¹ DCS, IV Legislatura, Comisiones, nº 580, de 09/12/1992, pág. 17470, Diputado Álvarez-Cascos (PP). Además recurrió como argumento a la experiencia del país en la emigración, de la que surgía una especial conciencia de responsabilidad con respecto a los inmigrantes.

⁴⁰² *Ibid.*, págs. 17471-17473, Diputado Azkarraga Rodero (EA). Destacó a propósito las habituales denominaciones despectivas "moro" para los marroquíes y "sudaca" para los latinoamericanos (de origen indígena). La alusión histórica se basaba en los ejemplos clásicos de la expulsión de los judíos en 1492 y de los moriscos en 1611, pero también a la opresión de las culturas vasca y catalana por Franco. Cf. Ana Barro/Klaus Dirscherl, *Spanien und das Fremde*, en: Walther L. Bernecker/Klaus Dirscherl (Ed.), *Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur*, Darmstadt 1998, págs. 427-454, en part. págs. 427-438. Véase también Eloy Martín Corrales, *De las galeotas corsarias a las pateras del Estrecho: La influencia del pasado en la imagen de los musulmanes y magrebíes en España*, en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Nº 94/9 (2001) <Online [<http://www.ub.es/geocrit/sn-94-9.htm>] (10/06/2002)>.

⁴⁰³ Aragón Bombín, *Hacia una política activa de inmigración*, pág. 91. Carrillo/Delgado, *El entorno*, pág. 17. Para alcanzar este objetivo se trataba también de limitar la inmigración.

⁴⁰⁴ *Situación de los extranjeros*, pág. 268.

integración social de los inmigrantes, a lo que Blanco da retrospectivamente el calificativo de “embrión” de las futuras medidas institucionales⁴⁰⁵.

El principio de los programas consistía en que las instituciones públicas y organizaciones privadas (ONGs) podían solicitar al Estado apoyo económico para la ejecución de sus propios programas o para ayudas individuales. Ésta era la vía que el Gobierno seguía desde hacía tiempo para apoyar a los emigrantes españoles en el extranjero y para la integración de los retornados españoles. La base de estos programas era la promulgación cada año de nuevas órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de cuya evolución se puede reconocer su procedencia, pues las primeras medidas a favor de la integración de los trabajadores extranjeros a finales de los ochenta estaban incluidas como un capítulo adicional en las órdenes a favor de los emigrantes⁴⁰⁶. Esta normativa preveía el apoyo de iniciativas que impartieran conocimientos del idioma y de la cultura de España, pero también de los países de origen, que ofrecieran información y asesoramiento en asuntos laborales y crearan programas de formación profesional y ocupacional dirigidos a mejorar la inserción en el mercado laboral. Asimismo, se iba a subvencionar la organización de coloquios y conferencias para investigar el fenómeno de la inmigración. Este objetivo se mantuvo, y como consecuencia de la intención formulada en enero de 1991 en las “líneas básicas”, se redactaron finalmente en una orden propia las medidas a favor de los inmigrantes⁴⁰⁷. En la formulación de objetivos, la Orden era mucho más avanzada que las “líneas básicas” sobre un posible concepto de integración, al destacar que en el marco de esa integración en la sociedad había que respetar la identidad cultural de los inmigrantes⁴⁰⁸, lo cual ya tenía matices multiculturales. Pero el texto no aclaraba mucho más, pues la realización de “actividades específicas de carácter social, asociativo y cultural”⁴⁰⁹ quedó en manos de las asociaciones y organizaciones que las solicitaban.

La orden no llegaba a presentar el amplio programa que había mencionado la proposición no de ley, y se trataba sobre todo de la continuación de los planteamientos anteriores, que tenían más bien un carácter reactivo. Sin embargo, cuando el Gobierno y la Administración dejaron de ocuparse de la regularización de 1991/1992⁴¹⁰ y el ámbito de los asuntos sociales se extrajo del Ministerio de Traba-

⁴⁰⁵ Punto 6 de la proposición no de ley de 09/04/1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380. Blanco Fernández de Valderrama, Los inmigrantes y su integración, pág. 74.

⁴⁰⁶ P.ej. Orden de 15 de enero de 1988 (BOE de 02/02/1988). Impresa en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General del Instituto Español de Emigración (Ed.), Programas de actuación en favor de los emigrantes 1988, Madrid 1988, págs. 41-60.

⁴⁰⁷ Orden de 9 de enero de 1991 (BOE de 22/01/1991). Impresa en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General de Migraciones (Ed.), Programas de actuación en favor de los migrantes 1992, Madrid 1992, págs. 79-82.

⁴⁰⁸ *Ibíd.*, pág. 79, art. 1.

⁴⁰⁹ *Ibíd.*, pág. 81, art. 20. Una relación de cada uno de los programas con nombre, organización, tipo de cursos y en parte número de participantes muestra el escaso alcance de los mismos. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Anuario de Migraciones 1993, págs. 488-494.

⁴¹⁰ Según el Director General de Política Interior Puig de la Bellacasa a principios de 1993, éste era el motivo por el que se abordó con tanto retraso el tema de la integración. Véase Vargas Quiroz, África, España y la Comunidad Europea, pág. 68.

jo y Asuntos Sociales para crear un Ministerio propio (cf. cap. 3.5.1.), en 1994 el Gobierno presentó finalmente un "Plan para la integración social de los inmigrantes"⁴¹¹, ideado como mecanismo de integración y como descripción de aquello en lo que debía consistir dicha integración.

Según la introducción de la Ministra de Asuntos Sociales, la política de integración que había que realizar se basaba en compromisos contraídos por todos los participantes. La sociedad española debía adoptar una actitud abierta y tolerante con las diferencias y peculiaridades de los distintos grupos de inmigrantes, mientras que éstos debían asumir las normas y valores que sostenían la convivencia democrática⁴¹². El Plan definía la integración más exhaustivamente como un largo proceso de inserción de los inmigrantes en la vida económica y social en un clima de respeto y aceptación recíprocos. Esto significaría la consideración de los inmigrantes no sólo como trabajadores, sino como ciudadanos con necesidades en los ámbitos educativo, cultural, sanitario, en la convivencia territorial y en la participación social⁴¹³. De este modo se había diseñado un marco que, partiendo de la corresponsabilidad y el respeto mutuo, coincidía ampliamente con el modelo intercultural presentado antes, aunque se hablara todo el tiempo de la sociedad pluricultural, lo que ocasionaba una confusión lingüística⁴¹⁴. Pero no quedó plasmada en el texto la consecuencia del planteamiento intercultural de que no debía tratarse solamente de una modificación superficial de la consideración de los inmigrantes, sino de que, como resultado del proceso de integración, también se iba a transformar la sociedad del país de acogida, e iba a tener lugar una nueva síntesis. El esfuerzo de adaptación que debían aportar los inmigrantes ocupaba un primer plano, con lo cual por lo menos se corría el riesgo de que hubiera que hablar ocultamente de una especie de asimilación⁴¹⁵. En ello se basaba la crítica expuesta por varios autores: en que el Estado no había manifestado claramente cuál era el modelo de integración que pretendía alcanzar⁴¹⁶.

En concreto, el Plan estaba estructurado en objetivos esenciales, los denominados ámbitos de actuación que resultaban de estos objetivos y, finalmente una serie de propuestas concretas. Entre los objetivos esenciales cabe destacar los siguientes⁴¹⁷.

⁴¹¹ Ministerio de Asuntos Sociales, Plan para la integración de los inmigrantes, Madrid 1995.

⁴¹² *Ibíd.*, pág. 9.

⁴¹³ *Ibíd.*, pág. 36.

⁴¹⁴ *Ibíd.*, pág. 58, 61, 67.

⁴¹⁵ Giménez señala en su diccionario que de hecho, aparte de todas las regulaciones lingüísticas, la integración "ofrecida" sí era a menudo asimilación. Malgesini/Giménez, Guía de conceptos sobre migraciones, pág. 36. Blanco Fernández de Valderrama, Los inmigrantes y su integración, pág. 75, califica el modelo de pluralismo moderado, con una asimilación parcial de los inmigrantes y la adaptación mutua, que no obstante continúa por definir únicamente como el reconocimiento de la diferencia por parte de la sociedad española.

⁴¹⁶ Sainz de la Peña, La política de inmigración, pág. 184. Aparicio, Las exigencias, pág. 34.

⁴¹⁷ Ministerio de Asuntos Sociales, Plan para la integración de los inmigrantes, pág. 45-50.

- a) La eliminación de cualquier tipo de discriminación injustificada tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a servicios sociales, conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se trataba de que todos usaran los servicios generales y, de ser necesario, de que éstos se adaptaran a las necesidades de los inmigrantes, pero sin introducir ningún trato especial.
- b) El fomento de la convivencia basada en los valores democráticos y la tolerancia, lo cual implicaba la aceptación de los principios esenciales de la sociedad española como la libertad individual, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la democracia como forma de organización social o la limitación de la religión al ámbito privado.
- c) La garantía de estabilidad jurídica y social, a fin de evitar la inseguridad sobre el propio estatus. Para ello era necesario reglamentar detalladamente los permisos de residencia y de trabajo.
- d) La eliminación de barreras para la integración, como la falta de conocimientos del idioma o de formación profesional.
- e) La lucha contra la explotación por condiciones laborales abusivas, la contratación con falsas promesas en el país de origen o el tráfico de personas.
- f) La movilización de la sociedad contra el racismo y la xenofobia, por ejemplo mediante campañas de sensibilización y, a largo plazo, mediante las reformas correspondientes de los programas escolares para eliminar el desconocimiento o la falta de información sobre culturas diferentes a la propia.

De los objetivos esenciales surgieron los cinco ámbitos de actuación que se enumeran a continuación, para identificar las dimensiones que debían tener una "función estratégica" en el proceso de integración, y para aclarar con ello a los responsables de todos los ámbitos implicados los objetivos y procedimientos y poder evitar así actuaciones contradictorias⁴¹⁸:

- a) Marco legal: protección de aquellos que se movían en el marco del orden jurídico; creación de estabilidad jurídica y adaptación de la normativa a los requerimientos de una sociedad "pluriétnica y multicultural".
- b) Condiciones laborales: debían coincidir con las aplicadas a los trabajadores españoles, es decir, la potenciación de la formación profesional, la eliminación de barreras estructurales y la mentalización de los trabajadores extranjeros sobre la necesidad de utilizar los mecanismos administrativos y sindicales existentes para la defensa de sus derechos.
- c) Ámbito educativo y cultural: la educación debía ofrecerse no sólo a niños sino también a adultos y, en particular, a mujeres, porque el dominio del idioma tiene una importancia esencial para la adaptación al nuevo entorno. En este ámbito tampoco había que olvidar el fomento de la cultura de los países de origen de los inmigrantes.

⁴¹⁸ *Ibíd.*, págs. 55-62.

- d) Convivencia territorial: facilitar la vida en familia (reagrupación familiar), pero también aceptación de los estándares españoles en materia de alojamiento, higiene y salud. Aquí se incluía la prevención contra la formación de guetos, así como el establecimiento de alojamientos adecuados para los trabajadores del sector agrario contratados temporalmente. Esto implicaba la sensibilización de las administraciones municipales sobre los nuevos requerimientos de una sociedad "pluricultural".
- e) Participación ciudadana que culminaría con la adquisición de la nacionalidad, pero dependiendo de la reciprocidad en las reglamentaciones de los países de origen. En todo caso se destacaban los derechos garantizados por la Constitución como la sindicación y la creación de asociaciones y ONGs.

Considerando el reparto de competencias entre el Estado central, las Comunidades Autónomas y los municipios, surgieron propuestas para los cinco ámbitos de actuación que había que poner en práctica en los años siguientes⁴¹⁹. El Plan se completó con dos instrumentos "imprescindibles": el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. El OPI debía funcionar como sistema de observación e información, con el objetivo de a) ofrecer información fiable sobre la realidad migratoria tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, b) efectuar un diagnóstico certero de su evolución y sus consecuencias para poder reaccionar a tiempo, c) evaluar el impacto en la sociedad de acogida y, finalmente, d) informar también a la opinión "pública"⁴²⁰. El Foro para la Integración Social que habían reclamado durante mucho tiempo el Defensor del Pueblo y diversas ONGs⁴²¹ se había creado con la idea de facilitar la participación y el diálogo entre las instancias implicadas, a fin de poder canalizar propuestas y recomendaciones para una "convivencia social armónica". El Foro iba a ser un espacio de encuentro de los representantes de la Administración, las Comunidades Autónomas y los municipios, así como de las ONGs comprometidas en temas migratorios, de los sindicatos, de las organizaciones ciudadanas y de las organizaciones de inmigrantes⁴²². En cuanto a la forma de organización se basaron en un modelo ya conocido y acreditado, tomando como referencia el Consejo General de la Emigración, existente desde hacía años⁴²³.

El Plan presentado se ajustaba claramente a las ideas propagadas por la Comisión Europea y se refería detalladamente a la Comunicación de la Comisión de 1994,

⁴¹⁹ *Ibid.*, págs. 63-67. Al coincidir ampliamente con los ámbitos de actuación, no se considera necesaria su reproducción en este punto.

⁴²⁰ *Ibid.*, págs. 50-53.

⁴²¹ Cf. DSC, V. Legislatura, Comisiones nº 399, de 21/12/1994, pág. 12323, Ministra de Asuntos Sociales Alberdi Alonso (PSOE). La idea de la creación de tales foros se remontaba a una Resolución del Parlamento Europeo de 9 de febrero de 1988 sobre el recrudecimiento del racismo y el fascismo en Europa. Cf. DO C 68, de 14/03/1988.

⁴²² Ministerio de Asuntos Sociales, Plan para la integración de los inmigrantes, pág. 53.

⁴²³ Cf. cap. 1.2.2. Sobre la integración organizativa de ambos instrumentos cf. cap. 3.5.1.

que en algunos fragmentos pareció haber sido el modelo directo⁴²⁴. Lo mismo ocurría con el informe de expertos sobre integración presentado a la Comisión en 1990, que ya había tratado los temas de la formación continua de los trabajadores, la lucha contra la discriminación, el fomento directo del aprendizaje del idioma, la conservación del idioma materno, el acceso a la vivienda, la prevención contra la creación de guetos, la participación en organizaciones y la intervención en asuntos locales, la recopilación de datos sobre la inmigración y la integración, así como el diálogo entre Administración y grupos de inmigrantes⁴²⁵. No obstante, la Comisión se había abstenido de mencionar un concepto de integración que habría afectado a la integración cultural, ya que no era de su competencia⁴²⁶. Sin embargo, como estas competencias sí afectaban a temas importantes del mercado laboral, la Comisión formuló objetivos de integración en este ámbito, como el de evitar tensiones sociales y la marginación social para no malgastar los recursos de los inmigrantes y aprovechar al máximo su productividad⁴²⁷. De este modo, el tratamiento de los inmigrantes continuaba moviéndose en el ámbito de la mano de obra, de lo cual sí pudo emanciparse el Plan español de integración. Si los Ministros europeos de Integración apenas habían prestado atención al informe de los expertos sobre integración⁴²⁸, tampoco se registraron avances sobre el desarrollo de una política comunitaria de integración después de la Comunicación de 1994⁴²⁹. Así pues, en su Comunicación "Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia", la Comisión criticó en 1998 que sólo había normativas aisladas sobre integración y que faltaba un enfoque generalizado y sistemático que pudiera definir una posición común sobre en qué debía consistir la igualdad de trato⁴³⁰. Pero la inactividad del Consejo también había ocasionado que, a falta de otras propuestas, pudieran ejercer una función ejemplar sus avanzadas ideas, por lo menos en España.

No obstante, la formulación del Plan de integración no se tradujo en su transposición en una política concreta, pues con excepción de ambos instrumentos, el

⁴²⁴ *Ibid.*, pág. 20 sig. Aparicio, Las exigencias, págs. 28-30, habla también de la función modélica de un informe de expertos para el Consejo de Europa. Council of Europe, *Intercommunity and Interethnic Relations in Europe*, MG-CR(91) 1 final.

⁴²⁵ Commission of the European Communities, *Policies on Immigration and the Social Integration*. Las propuestas de los expertos se incluyeron en una forma muy concentrada en la Comunicación de la Comisión sobre inmigración de 1991.

⁴²⁶ El TJCE lo había aclarado en 1987 en el marco de la polémica sobre la directiva de votación de 1985. Cf. cap. 2.5.2. Los expertos criticaron en su informe la discusión sobre los conceptos como un "somewhat heated but sterile debate on assimilation versus multiculturalism". En ambos planteamientos era necesaria la integración. Commission of the European Communities, *Policies on Immigration and the Social Integration*, cifra 38.

⁴²⁷ Commission of the European Communities, *Commission communication SEC(91) 1855 final*, cifra 63.

⁴²⁸ Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, pág. 14.

⁴²⁹ Papademetriou, *Coming Together*, pág. 93, lo justifica con las inminentes elecciones que presidieron el Consejo en 1994/95, por lo cual nadie quería tratar este tema tan controvertido. Se ha destacado en numerosas ocasiones la falta de resultados de la propuesta de la Comisión sobre la posición jurídica de los nacionales de terceros Estados residentes permanentes (DO C 337, de 07/11/1997).

⁴³⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión - Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia*, COM(98) 459 final, Bruselas 1998. Impreso en *Boletín UE 7/8-1998*, cifra 2.2.1, aquí pág. 173.

Observatorio y el Foro, que el Gobierno había creado mediante una orden y que ofrecían los mecanismos y una forma de organización a los responsables socio-políticos, el resto permaneció impreciso⁴³¹. Además de las cuestiones sobre la implementación de sus contenidos, hubo otros problemas sobre la competencia y la coordinación de las medidas, pues se trataba de un plan marco ideado únicamente como referencia para la Administración del Estado central, mientras que para las Comunidades Autónomas sólo tenía la categoría de propuesta⁴³². Si en base a la Constitución Española le correspondía al Estado la competencia sobre los asuntos de inmigración⁴³³, en muchos ámbitos que tenían relación con la integración, como la sanidad o la educación, las competencias estaban descentralizadas y en parte se habían traspasado a las Comunidades Autónomas. De ahí que algunos gobiernos regionales como la Generalitat de Cataluña ya hubieran iniciado algunas acciones en este sentido⁴³⁴. La implementación práctica de otras medidas, como por ejemplo la puesta a disposición de vivienda pública, tenía que regularse en cambio en el plano municipal⁴³⁵. Y finalmente, muchos programas que había que llevar a cabo in situ no los ejecutaron las autoridades sino ONGs subvencionadas con financiación pública. En esta multiplicidad de organismos participantes era muy probable que surgieran problemas de coherencia⁴³⁶.

El acuerdo del Consejo de Ministros había previsto una primera evaluación de los resultados al cabo de un año. En esta evaluación se constató que básicamente se había trabajado con programas aislados, como en los años anteriores. El informe enumeró, distribuidos entre los cinco ámbitos de actuación, un total de 35 proyectos, gestionados casi sin excepción por ONGs, con el apoyo de organismos municipales o autonómicos, del Ministerio de Educación o del INEM. Entre ellos cabe destacar, por ejemplo, la creación de una red de asesoría jurídica, la reforma

⁴³¹ Cf. crítica en Blanco Fernández de Valderrama, La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención, en: Migraciones Nº 10 (2001), págs. 207-248, aquí pág. 212 sig.

⁴³² Acuerdo del Consejo de Ministros de 02/12/1994. Véase Ministerio de Asuntos Sociales, Plan para la integración de los inmigrantes, pág. 15.

⁴³³ Art. 149,1 2ª CE.

⁴³⁴ Como resultado de planteamientos que se remontaban a 1990, en septiembre de 1993 Cataluña promulgó su propio Plan. Generalitat de Catalunya/Departament de Benestar Social, Pla interdepartamental d'immigració, Barcelona 1994. Cf. Elisabeth Maluquer Margalef, La Generalitat de Catalunya, en: II Informe sobre inmigración y trabajo social, ed. por Diputació de Barcelona, Barcelona 1997, págs. 273-277. Albert Boada, Políticas de inmigración y de integración desde la perspectiva del Gobierno Autonómico, en: Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració. Girona 5-7/11/1997, ed. por Fundació Caritas Immigració Girona, Girona 1998, págs. 223-230. Más información sobre la política catalana de inmigración e integración en la página web de la Generalitat de Catalunya. <Online [http://www.gen.cat.es/benestar/immigra/preimmi.htm] (02/05/2002)>. Blanco Fernández de Valderrama, Los inmigrantes y su integración, pág. 76, criticaba del concepto catalán que contemplaba a los inmigrantes sólo como destinatarios de la asistencia social y como posibles víctimas de exclusión social, pero que no se preocupaba por las diferencias culturales, étnicas o religiosas.

⁴³⁵ Cf. la opinión de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Los municipios y la integración social de los inmigrantes: Análisis y propuestas de actuación, Madrid 1995.

⁴³⁶ Véase con ejemplos de la Comunidad de Madrid Ramos/et al., La política para la integración social, en part. pág. 23 sig.

de barrios y el desplazamiento de distritos pobres, el mantenimiento de centros de acogida, así como programas de aprendizaje y actividades culturales. La valoración general del Ministerio resumía la evolución de los programas como "aceptable", aunque también se criticó la falta de recursos económicos suficientes y en parte la lenta colaboración de diversas administraciones⁴³⁷.

Este último punto se repitió en el informe de evaluación del año siguiente, 1996⁴³⁸, elaborado por el nuevo Gobierno del PP. En particular criticaba a las Comunidades Autónomas, pues no se había logrado alcanzar una colaboración institucional con el Gobierno central. Esta falta de colaboración se debía al problema fundamental de la relación entre ambos niveles, que se hallaban en un constante enfrentamiento por sus competencias, cuya delimitación, a pesar de la Constitución y los Estatutos de Autonomía no era clara e inequívoca. Por ello, diversas Comunidades Autónomas interpretaban por lo general las ofertas de cooperación institucional como intentos del Estado central de inmiscuirse en sus competencias. Este problema se agravó en 1996, pues el PP, que había logrado finalmente la victoria electoral, se había pronunciado en la campaña electoral a favor de fortalecer una política nacional española frente a los nacionalismos regionales⁴³⁹. Y, especialmente en el ámbito de la inmigración, un punto de tensión consistía en que las Comunidades Autónomas no podían incidir en la gestión de los flujos migratorios, por ejemplo en los contingentes, aunque sí se veían confrontadas con las consecuencias⁴⁴⁰. Pero el informe de evaluación no criticó directamente los problemas entre las autoridades del Estado central y más bien remitió únicamente a las intensas reestructuraciones que se habían llevado a cabo con el cambio de Gobierno.

El informe constató como importantes éxitos del año 1996 la promulgación del nuevo Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería (RD 155/1996), el acuerdo y la ejecución de la redocumentación, así como el inicio de las actividades del Foro para la integración social, que no se había constituido hasta finales de 1995. No obstante, con excepción del Foro, se trataba de aspectos que no formaban parte de los objetivos más relevantes del Plan. Además, las actividades del Foro sólo pudieron incidir con limitaciones, pues aunque se había creado como órgano consultivo, la comunicación con el Gobierno del PP al principio fue principalmente unidireccional, ya que este último se limitaba a informar sobre las medidas planeadas. Los representantes de los importantes Ministerios de Interior, Justicia, Asuntos Exteriores y Trabajo no participaron absolutamente en ninguna de las reuniones hasta finales de 1996⁴⁴¹. Se constató para los cinco ámbitos de actuación

⁴³⁷ Resumen en Sainz de la Peña, La política de inmigración, pág. 145 sig.

⁴³⁸ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informe de evaluación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes 1996, Madrid 1997 (sin publicar, Biblioteca SEIE - Informe 1/97).

⁴³⁹ Bernecker, Spaniens Geschichte, pág. 300. Sobre el reparto de competencias cf. Andreas Hildenbrand, Regionalismus und Autonomiestaat (1977-1997), en: Walther L. Bernecker/Klaus Dirscherl (Ed.), Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur, Darmstadt 1998, págs.101-139, en part. págs. 116-122 y 133-139. Barrios, Das politische System Spaniens, pág. 596 sig.

⁴⁴⁰ Ramos/et al., La política para la integración social, pág. 9.

⁴⁴¹ Watts, Strange Bedfellows, pág. 672. Soriano/Galán, Inmigración y sindicalismo, pág. 127. Cf. también cap.3.5.1.

que había habido pocas mejoras apreciables debido a que los éxitos en ámbitos como la educación y la cultura sólo se podían percibir a medio plazo. En éstos, como en otros ámbitos, se habrían seguido consolidando las medidas, aunque no hubiera cambiado nada en el reconocimiento de los derechos ciudadanos y políticos, en la eliminación de barreras en la vida laboral o en la sensibilización de la opinión pública, lo cual significaba no obstante que a pesar de la gran cantidad de programas desarrollados y financiados, el éxito perceptible había sido escaso⁴⁴².

Con excepción de la discusión política sobre el volumen de recursos económicos disponibles para la integración⁴⁴³, en 1998 el PSOE criticó que la ejecución de los programas se centrara casi exclusivamente en las ONGs⁴⁴⁴. El grupo parlamentario consideraba que esto era insuficiente y opinaba que el Estado debía incidir en este aspecto asumiendo la gestión de los programas⁴⁴⁵, aunque el mismo partido, cuando todavía ocupaba el Gobierno, también había adjudicado los recursos sobre todo a estas organizaciones. A este deseo intervencionista de sello socialdemócrata el PP, en palabras del Ministro de Trabajo, Javier Arenas, contrapuso la responsabilidad de la sociedad a través de la eficiente actuación de estas organizaciones⁴⁴⁶. En esta divergencia de las dos posiciones se reflejaba lo que ya se había puesto de manifiesto en los programas electorales para las elecciones generales de 1996. Con respecto a 1993, cuando los partidos habían incluido por primera vez el tema de la inmigración en sus programas electorales, aunque sin pronunciarse concretamente sobre los aspectos de la integración para no poner en contra a la propia población con promesas sobre posibles temas conflictivos (por ejemplo, la puesta a disposición de vivienda)⁴⁴⁷, el PSOE había desarrollado sus planteamientos sobre la convivencia. El programa contenía esta vez el capítulo "España somos todos", en el que se hablaba de los inmigrantes como de los "nuevos ciudadanos" a los que había que tener en cuenta en base al principio de igualdad. El PP, por el contrario, tocaba el tema de los inmigrantes con el título "Marginalización social, inmigración y asilo", y los consideraba más perceptores de asistencia y ayudas (sobre todo por parte de ONGs) que titulares de derechos⁴⁴⁸. Con esta postura era por tanto lógico que el Gobierno del PP no se preocupara por cla-

⁴⁴² Una exposición de los programas de 1996 con datos sobre las organizaciones subvencionadas, el objetivo y el importe en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1996, págs. 335-345.

⁴⁴³ En este contexto véase Punto 10 de la proposición no de ley sobre política de inmigración de 1996, BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 12. También DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 103, de 24/09/1997, pág. 5207, Diputado Campuzano i Canadès (CiU).

⁴⁴⁴ El motivo eran los programas de acogida e inserción de inmigrantes africanos que se acumulaban en Ceuta y que se llevaron a la Península para descongestionar la situación, lo que se hizo bajo la dirección de la Cruz Roja (cf. cap. 3.1.3.).

⁴⁴⁵ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 400, de 10/03/1998, pág. 11790, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

⁴⁴⁶ *Ibid.*, pág. 11797, Ministro de Trabajo Arenas Bocanegra (PP).

⁴⁴⁷ Celaya, La inmigración en el discurso, pág. 239. Ejemplos de estas discusiones a nivel local cf. *Ibid.*, págs. 242-244. Más a fondo sobre la vivienda cf. Jesús Leal/Carolina Mayeur (Ed.), *Vivienda e integración social de los inmigrantes*. Seminario europeo, (Estudios, Vol. 31), Madrid 1997.

⁴⁴⁸ Celaya, La política en la frontera, págs. 35-43.

rificar los derechos de acceso a vivienda, sanidad o educación que ya discutían los expertos⁴⁴⁹. Y esa discusión era necesaria para, partiendo de los programas más bien puntuales, llegar a un planteamiento más amplio que ya se había iniciado con el Plan de 1994 pero que en varios aspectos, debido a las restricciones de la Ley de Extranjería, no se había podido hacer realidad. Esto iba a cambiar con la reforma de la Ley de Extranjería de 1999.

3.4. La incorporación de la política de asilo a la gestión de la inmigración

Dentro de las medidas que el Gobierno español consideraba necesarias para concretar su política de inmigración, había que llevar a cabo una reforma de la política de asilo y refugiados con el objetivo de limitar la inmigración. Interpretado al pie de la letra, éste no sería un ámbito de la política de inmigración, pues en teoría la política de asilo está supeditada a los objetivos humanitarios que defiende la Convención de Ginebra. Su finalidad es, por tanto, garantizar un tratamiento justo y eficaz de todas las solicitudes de asilo. Según esta definición sería imposible limitar la cifra de refugiados a los que se concede protección⁴⁵⁰. Pero en la práctica la solicitud de asilo se ha visto cada vez más como una vía alternativa para evadir las restricciones que los Estados europeos imponían a la inmigración. Esto ocasionó que a principios de los años noventa la discusión pública en Europa se concentrara en estas cuestiones. Pero la causa no residía en el aumento de los datos que se habían acumulado sobre los solicitantes de asilo, como escribía la Comisión Europea, sino en las consecuencias provocadas desde los años ochenta por la descolonización, por conflictos que generaron corrientes de refugiados (Vietnam, Irán, Chile, etc.) y, finalmente, por el fin de la "Guerra Fría"⁴⁵¹. Las discusiones tuvieron lugar sobre todo en los países del centro, oeste y norte de Europa, mientras que en el sur del continente desde el principio había permanecido en un primer plano el tema de la inmigración "ilegal"⁴⁵². Pero dentro de la Comunidad estos últimos Estados, igual que España, no se sustrajeron a las discusiones intracomunitarias, y con los mismos argumentos asumieron los compromisos que, dentro del ámbito del asilo, se derivaron del proyecto de mercado interior. Con esta postura el país se alejaba de la relativa generosidad de las reglamentaciones humanitarias que se remontaban a compromisos históricos y morales, para decantarse hacia la incorporación de la política de asilo en el ámbito de los controles de acceso. Sin embar-

⁴⁴⁹ Se trataba también de hasta qué punto determinados derechos no debieran ser accesibles también para los inmigrantes ilegales. Alegría Borrás Rodríguez/Cristina González, Aspectos concretos de la integración social, en: Alegría Borrás Rodríguez (Ed.), Diez años de la ley de extranjería. Balance y perspectivas, Barcelona 1995, págs. 214-230. Manuel Aznar López, El extranjero ante el Estado social y democrático de derecho. Los derechos sociales, en: Boletín de Inmigración y Refugio n° 16 (1999), págs. 153-194.

⁴⁵⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifra 81.

⁴⁵¹ *Ibid.*, cifra 13.

⁴⁵² Bade, Europa in Bewegung, pág. 361.

go, el asilo siguió siendo en España un tema de escasa relevancia que por lo general se trataba sólo como aspecto paralelo a los temas de inmigración.

Para poder exponer el contexto que motivó el análisis de la reforma de la Ley de Asilo y Refugiados de 1993/1994 se ofrece a continuación un breve resumen del alcance de la solicitud de asilo en España. Asimismo, como esquema que ayude a comprender la reforma española, hay que mostrar la evolución de la política de asilo en el marco comunitario, lo que apenas se ha hecho en las presentaciones anteriores sobre la política comunitaria, para abordar finalmente las consecuencias de la modificación de la Ley a medio plazo.

3.4.1. Incremento de poco alcance: la evolución de la solicitud de asilo en España

En relación con los socios europeos, la evolución de la solicitud de asilo en España desde la Ley de 1984 hasta finales de los ochenta tuvo un alcance relativamente menor. Detrás de pequeños Estados como Dinamarca, Bélgica, Austria o los Países Bajos, España ocupaba más o menos el décimo lugar. La cifra de solicitantes de asilo (incluidos los familiares) se incrementó lentamente de cerca de 1.100 en 1984 a unos 4.100 hacia finales de la década (1989). No fue hasta 1990, tras la caída del Muro de Berlín y la apertura de Europa Oriental, que de repente la cifra se duplicó a más de 8.600 para aumentar en tres años a 12.600 (1993). Las cifras no volverían a reducirse hasta que se implantaron las reformas legislativas de 1993/94, retrocediendo a las dimensiones registradas a finales de los ochenta, pero para volver a subir al finalizar la década de los noventa.

Tabla 18: Solicitudes y resoluciones de asilo en España 1984-2001

	Cifra de solicitantes	Cifra de solicitudes resueltas	Cifra de solicitudes resueltas positivamente	Porcentaje de resoluciones positivas (%)	Cifra de personas afectadas
1984	1.100	26	11	42,3	20
1985	2.300	264	177	67,0	294
1986	2.300	709	401	56,6	850
1987	2.500	843	262	31,1	513
1988	4.516	1.379	303	22,0	555
1989	4.077	1.515	134	8,8	264
1990	8.647	2.236	246	11,0	490
1991	8.138	3.308	156	4,7	313
1992	11.708	7.537	296	4,0	543
1993	12.615	14.954	592	4,0	1.287

	Cifra de solicitantes	Cifra de solicitudes resueltas	Cifra de solicitudes resueltas positivamente	Porcentaje de resoluciones positivas (%)	Cifra de personas afectadas
1994	11.992	11.045	345	3,1	627
1995	5.678	4.941	276	5,6	464
1996	4.730	3.521	143	4,7	243
1997	4.975	3.822	105	2,7	156
1998	6.764	4.475	102	2,3	238
1999	8.405	4.746	172	3,6	280
2000	7.926	6.027	218	3,6	370
2001	9.490	7.426	167	2,2	298

Fuente: Ministerio de Justicia e Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1993, pág. 66. Ministerio del Interior, Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio 1998, Madrid [1999], pág. 60. Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1999, pág. 170. Ministerio del Interior Anuario Estadístico de Extranjería 2000, pág. 170 sig. Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2001, pág. 170 sig. Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2002, pág. 208.

En los años 1984 a 1987 la mayoría de los solicitantes de asilo procedían de Irán (1.887 personas, 22,7%) y Cuba (1.634 personas, 19,7%). En cambio, los solicitantes procedentes de Europa Oriental representaban un porcentaje muy bajo, dentro del cual sólo los polacos suponían cerca del 8% (712). Esto cambió en 1988, cuando la cifra de solicitantes de asilo se duplicó casi exclusivamente por estos últimos (2.086 personas, 46,2%) que, por lo visto, en la fase final del régimen socialista habían descubierto España como lugar de refugio. Este atractivo se mantuvo hasta principios de los noventa y volvió a retroceder completamente gracias a la mejora de la situación en Polonia y del acercamiento de este país a la UE⁴⁵³.

⁴⁵³ En 1988 las cifras de solicitantes de asilo polacos aumentaron en Europa más del doble a casi 45.000. En Alemania se duplicaron a 29.000, en Austria se quintuplicaron a casi 7.000 y también en Grecia se registraron casi 3.500 solicitudes. En 1990, en Europa habían descendido las cifras a algo más de 16.600 y sólo en España aumentaron, en contra de la tendencia general. Cifras de UNHCR, Asylum applications in industrialized countries: 1980-1999. Trends in asylum applications lodged in 37, mostly industrialized countries, Geneva 2001.

Tabla 19: Solicitantes de asilo por nacionalidad de origen 1984-2001

	Cuba	Irán	Polonia	Perú	Rep. Dom.	Rumanía	China	Argelia	Colombia
1984	281	273	65	5	—	23	—	—	8
1985	540	322	130	7	—	42	—	—	-
1986	320	647	236	13	—	97	—	—	17
1987	493	645	281	8	—	66	—	—	-
1988	189	819	2.086	—	—	121	—	—	-
1989	168	233	1.723	15	—	221	11	3	-
1990	138	166	3.279	373	—	344	12	—	60
1991	199	70	972	1.618	160	813	3	3	110
1992	442	44	1.190	2.580	1.041	891	26	56	217
1993	423	64	602	1.530	1.809	1.478	1.516	87	385
1994	830	243	201	890	638	1.425	1.137	301	505
1995	495	492	50	141	5	1.251	48	266	67
1996	389	621	3	65	1	869	22	108	57
1997	283	168	2	23	—	1.515	2	273	98
1998	208	81	5	30	3	1.065	10	1.595	164
1999	280	73	1	26	—	1.033	15	1.342	601
2000	801	79	14	37	1	456	6	326	1.361
2001	2.371	30	—	9	—	306	11	231	2.532

Fuente: UNHCR, Asylum applications in industrialized countries: 1980-1999. Trends in asylum applications lodged in 37, mostly industrialized countries, Geneva 2001, págs. 12, 38 (1984-1987). Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1999, pág. 170. Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2000, pág. 164 sig. Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2001, pág. 204 sig.

Sin embargo, el porcentaje de europeos del Este permaneció relativamente elevado, pues hasta finalizar la década los polacos fueron poco más o menos sustituidos por rumanos que huían de la precaria situación económica de su país. Pero para los rumanos España sólo desempeñaba un papel secundario, pues a principios de los noventa, cuando en el resto de Europa se habían registrado elevadas cifras de solicitantes, fueron pocos los que solicitaron asilo en el país.

Estas fluctuaciones coyunturales también se observaron en los solicitantes de otras naciones. Así, por ejemplo, entre 1991 y 1993 de repente intentaron utilizar el asilo como vía de entrada ciudadanos de Perú y de la República Dominicana, cuando los controles y las condiciones de entrada (por ejemplo, con el requisito de la acreditación de recursos económicos suficientes) se dificultaron para ellos (cf. cap. 2.5.1.). Era evidente que ésta era la motivación, ya que los peruanos apenas soli-

citaron asilo en otro lugar en el mundo y los dominicanos no lo hicieron en absoluto. El retroceso, también repentino, de la cifra de solicitantes de estos países sucedió de forma simultánea a la introducción del visado obligatorio para ambos países. También de pronto fueron durante dos años los ciudadanos chinos los solicitantes de asilo más numerosos, en cuyo caso se supuso la misma motivación para la elección de esta vía de entrada en el país⁴⁵⁴. A finales de la década volvieron a registrarse cambios, influenciados por situaciones coyunturales políticas, pues el volumen de las solicitudes de asilo se desplazó en primer lugar a los argelinos (1998-1999) y después a los colombianos (2000-2001), tratándose en ambos casos de ciudadanos que huían de sus respectivos países por estar pasando éstos por situaciones prácticamente de guerra civil.

Las cuotas de admisión se situaban muy por debajo de las cifras de solicitudes presentadas y apenas coincidían con las nacionalidades de mayor representación de los solicitantes. Más bien se tuvieron en cuenta en las admisiones sobre todo Cuba, así como, en los años ochenta, Irán, Vietnam y Chile, en la primera mitad de los noventa Bosnia-Herzegovina y Perú, así como a finales de la década Colombia y Rusia⁴⁵⁵. La tabla 18 sobre resoluciones de asilo muestra además hasta principios de los años noventa una desproporción entre las cifras de solicitantes y de resoluciones. Amnistía Internacional criticó en 1989 que sólo hasta finales de 1988 habían quedado pendientes por resolver más de 11.000 solicitudes, prácticamente la misma cifra que el total de las presentadas desde 1984. Aunque se había previsto un plazo de resolución de tres, máximo de seis meses, los períodos de espera ascendían más bien a un promedio de 14 y 18 meses⁴⁵⁶. El Defensor del Pueblo ya había criticado en 1987 que estos atrasos eran excesivos, ya que según los datos de su institución llegaban incluso a cuatro años, por ejemplo si se excluían del cálculo las solicitudes denegadas inmediatamente⁴⁵⁷. La autoridad competente en la Dirección General de Policía se vio desbordada por la falta de equipamiento. En este sentido, tanto Amnistía Internacional como el Defensor del Pueblo advirtieron sobre las consecuencias negativas que esto podría tener para la seguridad jurídica y para la integración de los solicitantes de asilo. El período transcurrido hasta que éstos obtuvieran los permisos necesarios se iba a prolongar y, de ser preciso, el Estado debería pagarles más ayudas porque, por ejemplo, no podrían iniciar una actividad laboral que les permitiera el sustento. Otra dificultad adicional consistía en que los documentos expedidos por las autoridades, únicamente de carácter transitorio, no siempre se renovaban una vez caducados. Pero el Ministe-

⁴⁵⁴ Sobre los cambios en las cifras de asilo a principios de los noventa cf. Izquierdo Escribano, *La inmigración inesperada*, págs. 60-63.

⁴⁵⁵ Ministerio del Interior, *Anuario de Estadístico de Extranjería 1993 sigs.*, y comunicación escrita de la Oficina de Asilo y Refugio.

⁴⁵⁶ "Amnistía Internacional critica la política de Interior sobre asilo político", en: *El País*, 11/01/1989, pág. 15. Los plazos estaban regulados en el Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo, RD 511/1985, de 20 de febrero (BOE de 19/04/1985), arts. 11,4 y 29,4.

⁴⁵⁷ Esto afectó sobre todo a los polacos, que en esos años presentaron casi la mitad de la totalidad de las solicitudes. Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes generales 1987*, pág. 91 sig. Íd., *Informe anual 1988*, pág. 91 sig. Íd., *Informe anual 1989*, pág. 80.

rio del Interior, en sus respuestas a las observaciones del Defensor, no abordó el hecho de que de este modo el propio Estado estaba creando ilegales, sino que hizo la estereotipada promesa de ampliación del equipamiento personal y material de los organismos correspondientes. Estas circunstancias, que se mantuvieron hasta principios de los noventa, eran un indicio de la insuficiencia de las estructuras administrativas y una expresión de la experiencia prácticamente nula como país de asilo, por lo cual se repetían déficits parecidos a los que habían surgido en el ámbito de la inmigración⁴⁵⁸.

Aparte de los intentos casi inútiles de obtener la admisión de su solicitud por la vía legal, conforme a la Ley de 1984, los solicitantes rechazados no tenían la obligación de abandonar el país de inmediato. La Ley de Asilo les ofrecía más bien la posibilidad de intentar regularizar su residencia en base a las condiciones de la Ley de Extranjería. El período era suficientemente amplio como para que desaparecieran en la irregularidad quienes no tenían expectativas de obtener una resolución positiva⁴⁵⁹. No se podía constatar la magnitud de este efecto, pues no había ningún registro de salidas. Pero sólo la posibilidad de utilizar este mecanismo provocó, como en otros Estados europeos, que la solicitud de asilo fuera contemplada como una de las vías más importantes de la inmigración irregular, aun cuando en España este problema no era ni con mucho tan urgente como en otros Estados miembros, que por este motivo insistían en la adopción de medidas en el seno de la Comunidad.

3.4.2. “Por el camino de la armonización”: la política de asilo de la Comunidad Europea

Desde mediados de los ochenta se observaba en toda Europa un incremento de las cifras de solicitantes de asilo, cifras que a finales de la década aumentaron vertiginosamente. Si en 1983 habían sido unas 79.000 personas, en 1989 la cifra ascendía ya a más de 312.000, es decir, que casi se habían cuadruplicado⁴⁶⁰.

Con la desintegración del Bloque del Este a partir de 1989 y la subsiguiente apertura de las fronteras, en los Estados occidentales crecieron los temores de un éxodo masivo que, según diversas proyecciones, en los siguientes años iba a comprender a millones de personas⁴⁶¹. Con independencia de la poca base que pronto se iba a comprobar que tenían estas expectativas, el sistema tradicional de la

⁴⁵⁸ Izquierdo Escribano, *La inmigración inesperada*, pág. 57, supone incluso que debido a la falta de personal no se habrían podido aceptar todas las solicitudes de asilo y que por ello las cifras de solicitantes deberían haber sido más elevadas. Apoya su suposición en el hecho de que en parte las autoridades citaban a los solicitantes para una fecha posterior y de que no todos acudían a las citas.

⁴⁵⁹ Cornelius, *Spain*, pág. 351, quien no obstante adjudica erróneamente esta opción de regularización a la Ley de Extranjería.

⁴⁶⁰ Las cifras se refieren a los 15 Estados actuales de la UE, así como Suiza y Noruega.

⁴⁶¹ Estas cifras excesivas pasaron hasta 1995 de 4 a 48 millones. Cf. Bade, *Europa in Bewegung*, pág. 386 sig.

Convención de Ginebra se vio superado por el incremento de las cifras de refugiados y por las transformaciones estructurales. La Convención era un "hijo de la Guerra Fría" que en el marco de la confrontación con el socialismo estaba sobre todo al servicio de la acogida de refugiados de Europa Oriental, lo que por motivos políticos sucedía sin problemas. Pero con la desaparición del antagonismo político con Europa Oriental dejó de darse por supuesta la acogida automática de los refugiados. La Convención no se había concebido para asumir el incremento de las cifras de refugiados del tercer mundo, que no se limitaban a crisis aisladas (Vietnam, Irán) sino que ahora comprendían a masas de personas que abandonaban sus regiones de origen huyendo de circunstancias como la guerra, la violencia o las catástrofes medioambientales y que por ello no podían demostrar una persecución individual. Y puesto que cada vez se cerraban otras vías alternativas de acceso, el asilo no podía ni mucho menos representar una opción de entrada de la inmigración por motivos económicos. Como reacción a esta tendencia, poco a poco los Estados fueron endureciendo individualmente su política de admisión y originaron finalmente un endurecimiento recíproco, en la "lógica de una política concurrente negativa"⁴⁶².

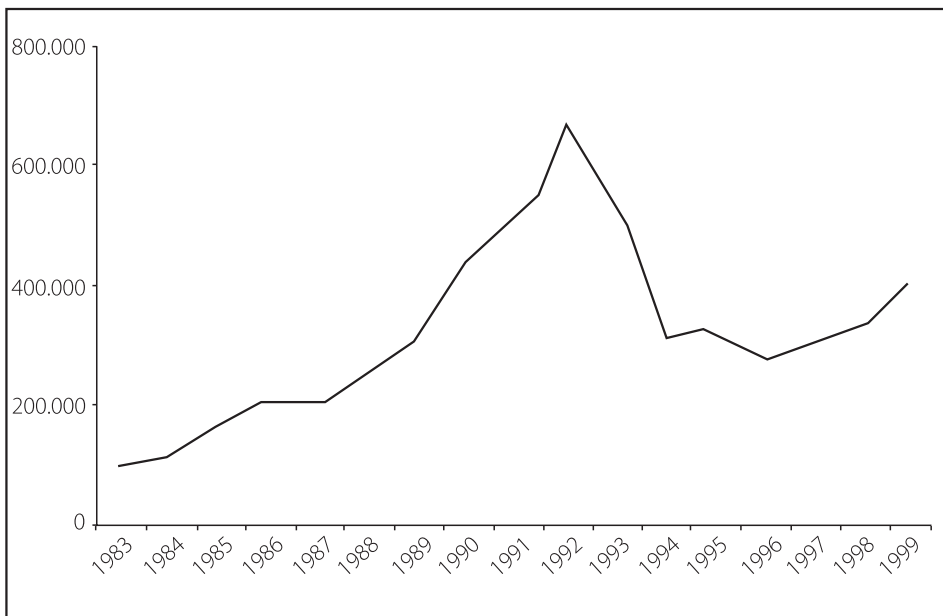
La preocupación también motivó a la Comunidad Europea a planear una actuación conjunta en este ámbito, que formaba parte de los campos de decisión soberana de los Estados. Al igual que en la política de inmigración, el argumento fue el proyecto común del mercado interior. Con el objetivo de la eliminación de las fronteras interiores había que tomar medidas de compensación, como se ha expuesto anteriormente (cf. cap. 2.4.3. y cap. 2.5.2.), a fin de compensar el déficit asumido por los Estados: la denominada "vulnerabilidad migratoria"⁴⁶³.

Como continuación de las consideraciones de 1986, el grupo de coordinadores del Documento de Palma de junio de 1989, que constituyó el inventario de las medidas necesarias para hacer realidad la libre circulación interior, presentó las ideas básicas para una política común sobre la concesión de asilo en base a la Convención de Ginebra y al Protocolo de Nueva York de 1967. Para cumplir el principal objetivo de endurecer los controles hacia el exterior, los coordinadores propusieron que las medidas debían comprender una carga proporcional para todos los Estados miembros, un procedimiento que determinara el Estado responsable de examinar la respectiva solicitud de visado, un procedimiento simplificado para el rechazo de las solicitudes manifiestamente infundadas y condiciones para la libre circulación de los solicitantes entre los Estados⁴⁶⁴.

⁴⁶² Cita Santel, *Migration*, pág. 178. También Bade, *Europa in Bewegung*, pág. 374 sig.

⁴⁶³ Cita Bade, *Europa in Bewegung*, pág. 377. Santel, *Migration*, págs. 95-98, 180 sig.

⁴⁶⁴ Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 448. Paralelamente la Comisión también había elaborado un anteproyecto de directiva para la estandarización del derecho de asilo en los Estados miembros, que sin embargo no se publicó. Preveía reglamentar la competencia de cada uno de los Estados, la unificación de los expedientes urgentes de asilo, la libre circulación de los solicitantes de asilo dentro de la Comunidad y la reciprocidad del reconocimiento de las resoluciones nacionales. No se incluían el derecho sobre el procedimiento de asilo ni la definición del término de refugiado. No obstante, aparte de la problemática cuestión de la competencia, la Comisión quería dar preferencia a las avanzadas consideraciones del grupo ad hoc. Cf. Lang, *Das Gemeinschaftsrecht*, pág. 304 sig.

Gráfico 6: Solicitudes de asilo en la UE (15), Noruega y Suiza 1983-1999

Fuente: UNHCR, *Asylum applications*, págs. 150, 162.

Sobre lo relativo a la competencia en el examen de las solicitudes de asilo, los Estados se pusieron de acuerdo con relativa rapidez, de modo que el 15 de junio de 1990 se pudo firmar el Convenio de Dublín⁴⁶⁵. Este primer acuerdo no significaba todavía una armonización de la política europea de asilo, puesto que no afectaba a la parte material del derecho procedimental de asilo, pero estableció las bases para la coordinación en un ámbito⁴⁶⁶. El Convenio determinaba detalladamente qué Estado miembro era responsable del examen de las solicitudes, para evitar las expulsiones recíprocas de solicitantes de asilo e impedir así el consiguiente problema de los "refugiados en órbita". Sin embargo, esto también significaba la limitación del derecho a buscar asilo, pues por lo general sólo se hacía responsable al

⁴⁶⁵ Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, DO 1997 C 254, de 19/08/1997. Collinson, *Europe*, pág. 125 califica el Convenio de Dublín como una consecuencia del Documento de Palma, aunque la resolución política de este Convenio había tenido lugar con anterioridad, cf. Boletín CE 5-1989, cifra 2.3.6.

⁴⁶⁶ Alberto Achermann, *Schengen und Asyl: Das Schengener Übereinkommen als Ausgangspunkt der Harmonisierung europäischer Asylpolitik*, en: Íd./Roland Biebner/Astrid Epiney/Ruth Wehner, *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*, Bern/München/Wien 1995, págs. 79-128, aquí pág. 81. Tomei, *Europäische Migrationspolitik*, pág. 31, habla de un acercamiento sólo puntual de las prácticas de asilo.

Estado en el que había tenido lugar la entrada. Relacionado con esta medida estaba también el objetivo de impedir el denominado *asylum shopping*, es decir, que los solicitantes que habían recibido una denegación en un país volvieran a presentar una solicitud en otro en lugar de abandonar el espacio comunitario. El examen de las solicitudes tenía que realizarse conforme al derecho nacional, pero la resolución sería válida para la totalidad del territorio comunitario, de modo que en teoría sólo podía dictarse una denegación aunque en otro lugar el solicitante quizás hubiera podido obtener la admisión⁴⁶⁷. Como consecuencia de esta normativa no pudo alcanzarse otro objetivo previsto en el Documento de Palma acerca de la carga proporcional para todos los Estados miembros, pues los solicitantes de asilo iban a intentar, de ser posible, entrar en la Comunidad por el país que les ofreciera las condiciones más favorables. Los Estados afectados sólo pudieron evitar que esto ocurriera nivelando sus condiciones de admisión a la baja. El carácter proteccionista del Convenio quedó evidente no sólo con estas normativas, sino también con el hecho de que únicamente se podrían admitir aquellas solicitudes de asilo que se presentaran acogiendo a la Convención de Ginebra⁴⁶⁸. Quedaba fuera todo el grupo de desplazados y la admisión de refugiados por razones humanitarias.

El contenido de este Convenio era idéntico al de los respectivos artículos del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS)⁴⁶⁹. Era prácticamente una adopción, pues aunque el CAAS no fue ratificado hasta poco después del Convenio de Dublín (19 de junio de 1990), su borrador ya estaba listo a mediados de 1988⁴⁷⁰. Desde el punto de vista jurídico ambos Convenios no se perjudicaban mutuamente, pues las disposiciones válidas para los Estados de Schengen iban a anularse con la entrada en vigor del Convenio de Dublín, lo que ocurriría en 1997⁴⁷¹.

Aunque las consideraciones sobre la armonización no se habían iniciado con el objetivo de modificar cualitativa y cuantitativamente las corrientes de refugiados, sino con el proyecto de eliminar las fronteras interiores⁴⁷², en vista de que seguían aumentando de forma considerable las cifras, que se duplicaron hasta casi 700.000 como consecuencia, entre otros, del conflicto de Yugoslavia entre 1989 y 1992, el tema del asilo pasó completamente al primer plano con respecto al resto de las

⁴⁶⁷ Adrian Fortescue, *Defining a European Immigration Policy*, en: *Towards a European Immigration Policy*, ed. por Philip Morris Institute for Public Policy Research, Brussels 1993, págs. 33-39, aquí pág. 37.

⁴⁶⁸ Lavenex, *The Europeanisation*, pág. 97 sig.

⁴⁶⁹ CAAS Título II, Capítulo 7, arts. 28-38. Texto en Taschner, *Schengen*, págs. 73-78.

⁴⁷⁰ Lavenex, *The Europeanisation*, págs. 91, 93.

⁴⁷¹ Achermann, *Schengen und Asyl*, págs. 79 y 84. El CAAS entró en vigor en 1995, el Convenio de Dublín no lo hizo hasta 1997. Los retrasos estaban condicionados por las desconfianzas mutuas de varios Estados sobre si los socios podrían cumplir las condiciones, así como por los largos procesos de ratificación en los parlamentos nacionales, acompañados por críticas sobre la falta de garantías jurídicas. Esto contribuyó a que los Estados miembros recurrieran en los siguientes intentos de armonización a la *soft law* de los instrumentos de cooperación intergubernamental. Papademetriou, *Coming Together*, pág. 39.

⁴⁷² Lavenex, *The Europeanisation*, pág. 93. También Philip, *European Union*, pág. 184.

cuestiones sobre inmigración. El Gobierno alemán llevó el tema al orden del día en la Cumbre Europea de Luxemburgo de junio de 1991⁴⁷³, pues sólo en el año anterior Alemania había registrado más del 43 % de todos los solicitantes de asilo de Europa (193.000, de ellos 75.000 de la antigua Yugoslavia). Si bien se lograron acuerdos políticos sobre armonizaciones formales y materiales hasta el 31 de diciembre de 1993, se pusieron en práctica pocas medidas concretas. Alemania consiguió por lo menos que los Ministros de Inmigración elaboraran hasta la Cumbre de Maastricht en diciembre de 1991 un programa de trabajo sobre los pasos que había que seguir, atendiendo a la inminente ratificación del Tratado de la Unión⁴⁷⁴.

Paralelamente, en otoño de 1991 la Comisión Europea, además de la Comunicación sobre inmigración, publicó otra sobre el derecho de asilo. Aunque en ella admitía la relación entre asilo e inmigración con respecto al fraude de recurrir al derecho de asilo para eludir las restricciones de la inmigración, remitió a los principios, reglas y preocupaciones que diferenciaban ambos conceptos: el fenómeno, principalmente económico, de la inmigración, por una parte, y por otra el compromiso jurídico y el reto humanitario⁴⁷⁵. La Comunicación aprobaba el Convenio de Dublín e instaba a que se ratificara en breve. Como medidas adicionales se refería a la aceleración de los procedimientos, como ya se había mencionado en el Documento de Palma, y proponía una armonización del rechazo de solicitantes en caso de haber entrado al espacio europeo desde terceros países o países de origen "seguros"⁴⁷⁶. En estos casos no iba a intervenir el Convenio de Dublín, y la persona en cuestión sería repatriada. Detrás de esta medida se ocultaba la teoría de que una persona perseguida, siempre que procediera o hubiera entrado a través de uno de estos países, podía haber solicitado allí asilo y, en caso de que el país de origen fuera un país seguro, la solicitud de asilo estaría igualmente infundada. Pero este modo de proceder implicaba la posibilidad de desplazar simplemente el problema de los refugiados "en órbita" fuera de la Comunidad, perjudicando así considerablemente, por ejemplo, a países limítrofes⁴⁷⁷. Otra medida propuesta

⁴⁷³ Alemania recibió el apoyo de los Países Bajos. Lavenex, *The Europeanisation*, pág. 107.

⁴⁷⁴ Boletín CE 6-1991, cifras I. 37, I. 39. El Consejo debía acordar los detalles por unanimidad y las medidas de ejecución necesarias por mayoría cualificada. Niessen, *The European Union's migration and asylum policies*, pág. 43. Antonio Marquina, *El lento proceso de elaboración de una política de inmigración común en la Unión Europea*, en: Íd., (Ed.) *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Madrid 1997, págs. 91-121, aquí pág. 95.

⁴⁷⁵ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Right of Asylum*, SEC(91) 1857 final, Brussels 1991, cifra 2.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, cifra 8.

⁴⁷⁷ Achermann, *Schengen und Asyl*, pág. 108. Con ello, lo único que hacía la Comunidad era quitarse la responsabilidad de encima y pasársela a otros. También Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 175 sig., que cita como ejemplo a Hungría, que adujo no hallarse en situación de solucionar los problemas a la Unión, pues entre otras causas, esto podría provocar inestabilidad en el país. Pero el plan de la Unión sólo podía funcionar plenamente con un sistema de acuerdos de readmisión, lo que Kay Hailbronner, *Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der Maastrichter Gipfelkonferenz*, en: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 12 (1992), págs. 51-59, aquí pág. 58, criticó como un "cordon sanitaire".

por la Comisión fue que se expulsara a los solicitantes rechazados siempre que no pudieran obtener un estatus de residencia a través de otras normas. Además consideraba necesario mejorar el intercambio de información entre los Estados para lograr una implementación y una interpretación unitarias de todas las medidas. Éste sería un paso importante hacia una mayor armonización, que no sólo debía afectar al derecho que regulaba los procedimientos, sino también al derecho material del asilo⁴⁷⁸. Con todo esto, la Comisión avanzó más de lo que habían hecho los pasos iniciados entre los Estados. Este punto, que se había eludido por su incidencia en la soberanía nacional, tenía como objetivo impedir un desplazamiento de los movimientos de refugiados a los Estados que tuvieran la reglamentación más generosa. La Comisión advirtió además a los Estados miembros que debía haber también una reglamentación respecto a los desplazados⁴⁷⁹.

Pero los Ministros de Inmigración no tuvieron en cuenta esta reivindicación en su programa de trabajo sobre política de inmigración de diciembre de 1991, y sólo mencionaron fugazmente a los desplazados⁴⁸⁰. Los aspectos a los que prestaron mayor atención y que, en la medida de lo posible, se pretendían armonizar antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión coincidieron en gran parte con las propuestas de la Comisión⁴⁸¹. Incluso definieron la política de asilo, con mucho más detalle que la Comisión, como un "logical component" de la cooperación en el ámbito de la inmigración⁴⁸², subrayando sin embargo que la política de refugiados y la admisión por razones humanitarias (junto a la reagrupación familiar, cf. cap. 3.3.2.) debían quedar excluidas de las restricciones necesarias, por basarse la tradición europea en los principios de justicia social y de respeto a los derechos humanos según la Convención Europea de Derechos Humanos⁴⁸³. En cuanto al derecho de asilo material, al que debía darse un trato preferente, se trataba sobre todo de restringir drásticamente el acceso al asilo mediante la unificación de las interpretaciones del derecho procesal, tanto definiendo los terceros Estados seguros ("first host country") como con procedimientos que permitieran denegar con rapidez las solicitudes manifiestamente infundadas⁴⁸⁴. A su vez destacaron los problemas que iba a traer consigo la armonización, pues aparte de los criterios generales, los detalles del procedimiento y la organización diferían considerable-

⁴⁷⁸ Commission of the European Communities, Communication SEC(91) 1857, cifra 8.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, cifra 9.

⁴⁸⁰ Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 479.

⁴⁸¹ *Ibid.*, págs. 454-456. Además el análisis de los problemas jurídicos de las garantías de una política de asilo armonizada y el posible acercamiento en las condiciones para la aceptación de solicitudes.

⁴⁸² *Ibid.*, pág. 475.

⁴⁸³ *Ibid.*, pág. 460.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, págs. 480-488. Una crítica ejemplar de este sistema en Hailbronner, *Perspektiven*, pág. 54: "Una política europea de asilo dirigida esencialmente a la armonización de las limitaciones de acceso no sólo sería finalmente inefectiva, sino que podría también conducir a un aislamiento no deseado de Europa Occidental para con los refugiados necesitados de protección, los cuales, en vista de una red de acuerdos de repatriación, limitaciones de transporte y controles fronterizos ya no consiguen alcanzar los países de Europa Occidental". Fuera del derecho de asilo, las condiciones para la obtención de un visado ejercían también la función del alejamiento físico (cf. cap. 3.1.1.).

mente en cada uno de los Estados miembros, dependiendo del tipo de asilo concedido, de la organización de la Administración y de los recursos legales disponibles. Todo ello se fundamentaba en la organización de cada uno de los países, que podía hacer fracasar un intento de armonización demasiado enérgico. Sin embargo había que lograr una aproximación a fin de que, fuera cual fuese la organización, se consiguieran resultados unitarios⁴⁸⁵. A esto volvió a oponerse la actitud de algunos Estados que, como España a principios de 1991, defendían en el marco de las negociaciones previas para el Tratado de la Unión una completa comunitarización del ámbito del asilo⁴⁸⁶. Al principio no se mencionó en absoluto la complicada cuestión planteada por la Comisión Europea sobre la configuración material del derecho de asilo en cada uno de los Estados (derecho de trabajo y de estancia, prestaciones sociales, etc.), con el objetivo de lograr un atractivo uniforme para todos los países, lo que habría significado una fuerte intromisión en la soberanía nacional.

El ámbito del asilo no se comunitarizó con el Tratado de Maastricht de marzo de 1992, sino que quedó comprendido, según el art. K.1 TUE, en el Título VI sobre cooperación intergubernamental en el ámbito de Justicia e Interior, y se definió como asunto de interés común (art. K.1,1). Sin embargo, en base al art. K.9 era posible trasponer a la legislación ordinaria competencias comunitarias en aplicación del art. 100c TCE (1992), la denominada "cláusula pasarela". Por iniciativa alemana, en una Declaración contenida en el acta final se constató que el Consejo, considerando las propuestas del programa de trabajo, iba a estudiar "prioritariamente las cuestiones referentes a la política de asilo de los Estados miembros, con la finalidad de adoptar, a principios de 1993⁴⁸⁷, una acción común destinada a armonizar algunos de sus aspectos", como ya se ha mencionado, adaptando el art. K.9 (hasta finales de 1993). En el Dictamen sobre la comunitarización de noviembre de 1993, la Comisión expresó su rechazo. Si bien reconocía varias ventajas como una mayor transparencia, la participación del Parlamento Europeo y una aceleración de las conclusiones, consideraba prematura la aplicación del art. K.9 TUE. Esta cuestión volvería a analizarse más adelante y con más experiencias acumuladas procedentes de la cooperación de los Estados en base al Título VI, con lo cual se determinó como plazo finales de 1995⁴⁸⁸.

Las medidas que se consideraban importantes tomaron forma más concreta con los acuerdos de Londres firmados por los Ministros de Inmigración el 30 de noviembre de 1992. A diferencia del Convenio de Dublín, cuya ratificación fue muy laboriosa, los Estados miembros escogieron entonces el medio más flexible de la *soft law*. Las decisiones relevantes sobre cuestiones de asilo fueron la resolu-

⁴⁸⁵ Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 476 sig.

⁴⁸⁶ Niessen, *The European Union's Migration and Asylum Policies*, pág. 42 sig.

⁴⁸⁷ "Declaración relativa al asilo", véase Thomas Läufer (Ampl.), *Europäische Gemeinschaft – Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht*, Bonn 1992, pág. 263.

⁴⁸⁸ Boletín CE 11-1993, cifra 1.5.5. En la Cumbre de junio de 1994 el Consejo Europeo se adhirió a esta opinión, Boletín CE 6-1994, cifra 1.4.4. Transcripción de las conclusiones en DO 1996 C 274, de 19/09/1996. Cf. Papademetriou, *Coming Together*, pág. 80.

ción sobre solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, la decisión de elaborar un concepto uniforme acerca de los terceros países de admisión, las conclusiones sobre Estados en los que no existe un serio peligro de persecución, así como la decisión de crear el centro de información CIRIA (Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo). Con la resolución sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas se instó a los Estados miembros a asumir este concepto en sus disposiciones jurídicas y, de ser necesario, a introducir para las denegaciones un procedimiento acelerado (de preselección) de una duración máxima de un mes. El texto fundamentaba las resoluciones en los motivos de persecución definidos por la Convención de Ginebra. Si no existían estos motivos o había un claro indicio de fraude (destrucción intencionada de los documentos de identificación, datos falsos, solicitud para evitar una expulsión, etc.), iba a tener lugar la denegación. Esta resolución quedó legitimada con una recomendación del ACNUR de 1983 sobre este tema, aunque sin asumir su exhaustiva definición⁴⁸⁹. Otro motivo de denegación de una solicitud se daba cuando el solicitante había atravesado un tercer Estado seguro. En este caso, la respectiva resolución prescribía la posibilidad de que no se examinara la solicitud y de repatriar al solicitante al país correspondiente. Sólo se preveía la aplicación del Convenio de Dublín cuando no se podía detectar un país de tránsito. Para ello se determinaron los criterios a los que había que remitirse para clasificar a un tercer Estado como seguro⁴⁹⁰. Además había que dejar a los Estados la libertad de determinar los países de origen como países sin riesgo de persecución, lo que igualmente tendría como consecuencia la inadmisión. Si bien se intentó lograr una interpretación común de los criterios de clasificación de un país de origen como seguro, en base a los principios básicos válidos para el examen individual, los Estados debían analizar en cada caso las alegaciones de los solicitantes de asilo⁴⁹¹. Esta era una medida necesaria, pues de otro modo se corría el peligro, como constataría la Comisión Europea más de un año

⁴⁸⁹ UNHCR, *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, Executive Committee Conclusions Nº 30 (XXXIV), 20/10/1983. El punto (d) no sólo remite a la Convención de Ginebra como referencia, sino también a "any other criteria justifying the grant of asylum". Cf. el comentario de Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, págs 154-156.

⁴⁹⁰ Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 166. El texto de la Resolución no dejaba suficientemente claro que el Estado que reacciona al solicitante también debía respetar el *non refoulement*. Danièle Joly, *Haven or Hell? Asylum policies and refugees in Europe*, Basingstoke 1996, pág. 57. Lang, *Das Gemeinschaftsrecht*, pág. 329, destaca además que no estaba regulado de ninguna manera cómo se anularía el reconocimiento del estatus de Estado seguro en caso de darse de repente otras circunstancias.

⁴⁹¹ Los aspectos empleados para evaluar la seguridad iban a comprender la cuota de reconocimiento previo del estatus de refugiados procedentes del país en cuestión, el respeto por los derechos humanos en el país (incluida la predisposición a comprobar la existencia de este respeto), la existencia de instituciones y procesos democráticos, elecciones, pluralismo político, libertad de expresión, así como estabilidad. Joly, *Haven or hell?*, pág. 58 sig., destaca que las cuotas de reconocimiento son un arma de doble filo pues el Estado evaluador estaría creando poco más o menos la seguridad por no haberse reconocido con anterioridad el estatus de refugiado por motivos políticos o en base a informaciones erróneas. No se pudo implantar una lista de países, como se había previsto originariamente, debido a las diferencias de criterios entre los Estados.

después, de que en uno de estos procedimientos acelerados se infringiera la prohibición de expulsión y de repatriación prescrita por la Convención de Ginebra (*non refoulement*), si llegaban a repatriarse categorías completas de solicitantes de asilo⁴⁹². Sin embargo, los críticos veían el peligro de que se repatriara a verdaderos refugiados por causas únicamente formales⁴⁹³.

En el contexto de estas medidas, que por una parte fueron valoradas como un considerable avance hacia la armonización⁴⁹⁴, pero por otra, debido al carácter facultativo e impreciso de los detalles, se consideraron un obstáculo para la cooperación estrecha y sintonizada entre los Estados miembros⁴⁹⁵, se consumó la reforma del derecho español de asilo.

3.4.3. La reforma de la Ley española de Asilo y Refugiados como parte de la armonización europea

A finales de los años ochenta, y antes de que el Gobierno se pronunciara al respecto, ya se preveía que, en atención a la eliminación de las fronteras interiores, tendría que intensificarse el derecho español de asilo⁴⁹⁶. Un indicio de ello fue la creciente limitación de la interpretación del derecho de asilo por parte de las autoridades en base al Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo. La CEAR (Confederación Española de Asociaciones de Refugiados) criticó, por ejemplo, que ya se estaba trabajando con una especie de concepto de Estados de origen seguros, según el cual el mínimo asomo de democracia ya era suficiente para declarar que un Estado era seguro. También se habían endurecido las condiciones para la percepción de las prestaciones sociales que la Ley concedía a los refugiados necesitados⁴⁹⁷.

Con la impresión de que las cifras de solicitantes de asilo habían aumentado considerablemente en 1990 sobre las del año anterior, el Gobierno español abordó también el tema del asilo en sus "Líneas básicas de la política de extranjería," empleando como argumentación en ésta, con más intensidad que en otras secciones de esta declaración de principios, la situación general en toda Europa. Expuso que la concesión de entrada y residencia a los solicitantes de asilo, que representaba una

⁴⁹² Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifra 85.

⁴⁹³ Joly, Haven or hell?, pág. 55.

⁴⁹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifra 82.

⁴⁹⁵ Lang, Das Gemeinschaftsrecht, pág. 327.

⁴⁹⁶ Cristina Gortázar Rotaache, El control de los flujos migratorios: el refugio y el asilo, en: Maria Àngels Roque (Ed.), Els moviments humans en el Mediterrani Occidental: simpòsium internacional, Barcelona 1990, pág. 367-376, aquí pág. 370. En respuesta a una interpelación parlamentaria sobre las aportaciones que se estarían realizando para la posible regulación comunitaria dentro de la CE, el Gobierno se limitó a remitirse a los datos del EEE y del Libro Blanco sobre el mercado interior de 1985. BOCG, III Legislatura, Serie D, nº 325, de 29/04/1989, pág. 15109.

⁴⁹⁷ María Luisa Espada Ramos, El derecho de asilo a revisión: Los costes de la coherencia con Europa, en: Derechos y Libertades 2, nº 3 (1994), págs. 157-184, aquí pág. 163. Cornelius, Spain, pág. 352.

parte fundamental del sistema de protección de los refugiados, se había convertido en todos los países desarrollados en una "vía de inmigración irregular" de aquellos que no podían obtener un permiso de entrada por la vía normal. Coincidiendo con una paralización de la Administración debido al fuerte incremento de las cifras de solicitudes, podrían gozar de una residencia segura y obtener finalmente un estatus de residencia legal en las campañas de regularización. El fenómeno habría adquirido entretanto en diversos Estados europeos dimensiones masivas, de las cuales tampoco se estaba librando España. Claras pruebas de la existencia de solicitudes "infundadas, si no fraudulentas" era la baja cuota de reconocimiento del estatus del 7% y la denegación de casi todos los recursos por parte de los Tribunales (93%). De este modo estaba claro que la solicitud de asilo estaría "convirtiéndose en la práctica en la principal vía de inmigración irregular hacia nuestro país"⁴⁹⁸. En vista del margen valorativo mencionado en la misma frase con respecto a la cifra de inmigrantes irregulares, que se situaba entre 90.000 y 170.000, esta conclusión pareció poco convincente en comparación con las bajas cifras de solicitantes en los años anteriores y también de 1990. Aunque se sumaran todos los solicitantes de asilo no reconocidos desde 1984 (aproximadamente 22.400), esta cifra no podría explicar del todo las dimensiones de la ilegalidad en España. En este sentido se trataba más bien de una adaptación de la argumentación europea. Esta relación también se manifestó en que, entre las medidas propuestas, tenían la misma cabida la asimilación de los compromisos del Convenio de Dublín de 1990 y la introducción de un procedimiento acelerado para rechazar a corto plazo solicitudes manifiestamente infundadas. Además, el Gobierno propuso eliminar la separación de los estatus de asilo y de refugiado, ya que esta distinción sólo producía confusión y alentaba al fraude. Pero con todo subrayó que las modificaciones no deberían afectar a "la actitud de generosidad y comprensión hacia el fenómeno del refugio"⁵⁰⁰.

Inmediatamente después de que el Parlamento aprobara estas propuestas con la proposición no de ley de abril de 1991 se iniciaron los trabajos de elaboración de un proyecto que fue aprobado por el Consejo de Ministros y remitido al Congreso a finales de 1992, es decir, inmediatamente después de los acuerdos de Londres de los Ministros de Inmigración, por lo que se conocían sus contenidos⁵⁰¹. Como destacaría un portavoz del Gobierno sobre este asunto, a diferencia de los otros Estados europeos en los que también se estaban realizando modificaciones del

⁴⁹⁸ Situación de los extranjeros, pág. 264 sig. La cuota de reconocimiento se refiere a 1989, pero no coincide con las cifras publicadas por el Ministerio del Interior. Cf. tabla 18.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, pág. 270 sig.

⁵⁰⁰ Punto 9 de la proposición no de ley de 09/04/1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380. Instaba a garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo, a crear un órgano instructor dotado de los medios suficientes, a impedir la utilización fraudulenta del sistema de protección con fines de inmigración económica, así como a potenciar los medios de acogida. Sobre la iniciación de los trabajos cf. la respuesta del Ministro del Interior Corcuera (PSOE) a una interpelación parlamentaria, DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 120, de 19/06/1991, pág. 5808.

⁵⁰¹ "El Gobierno anula el derecho automático de entrada para los demandantes de asilo", en: *El País*, 07/11/1992, pág. 19. Véase el texto del proyecto en BOCG, IV Legislatura, Serie A, nº 112-1, 27/11/1992.

derecho de asilo, la mayoría de partidos estaban en España básicamente de acuerdo, por lo cual no se detectaba una presión destacable de la opinión pública. De hecho, en España no hubo tantas discusiones como, por ejemplo, en Alemania, pero este acuerdo estaba más relacionado con la disposición fundamental que se había expresado en la proposición no de ley hacia la realización de la reforma que con las posiciones reales en cuestiones concretas⁵⁰².

El proceso de elaboración de la Ley en el Parlamento se prolongó durante más de dos legislaturas, pues antes de que el proyecto de ley pudiera llegar al Senado una vez debatido en el Congreso, en primavera de 1993 se disolvió el Parlamento por la convocatoria de elecciones anticipadas. El PSOE volvió a ganar las elecciones y el Gobierno volvió a enviar el proyecto de ley al Parlamento en la versión aprobada por el Congreso⁵⁰³, donde de nuevo tuvo que realizarse todo el procedimiento. Esta segunda ronda fue complementada con una innovación en el Congreso: una consulta a expertos sobre los aspectos más controvertidos⁵⁰⁴. Los partidos menores pudieron imponer con éxito algunas modificaciones que en la legislatura anterior se habían bloqueado, gracias, entre otros motivos, a que el PSOE ya no poseía la mayoría absoluta en el Gobierno y gracias también (pese al amplio acuerdo con el PP como partido con más representación en la oposición) a que debía asumir una posición más conciliadora hacia los partidos CiU y PNV, de otro

⁵⁰² En Alemania, la reforma del art. 16,2 de la Ley Fundamental fue muy polémica. Era necesaria porque en la versión anterior no se podían aplicar efectivamente los compromisos contenidos en el Acuerdo de Schengen y en el Convenio de Dublín de repatriar a los solicitantes de asilo a otros Estados miembros o a terceros Estados seguros, así como de reconocer las resoluciones sobre asilo de otros Estados miembros. Pero con ello perdería su validez el sentido del sistema de que sólo examina un Estado, porque según una sentencia del Tribunal Constitucional también habrían podido presentar una solicitud en Alemania solicitantes rechazados en otros países (los arts. 29,4 CAAS y 3,4 del Convenio de Dublín ya tenían en cuenta este problema). La reforma, que introdujo el art. 16a en la Ley Fundamental, posibilitaba el reconocimiento de resoluciones de otros países así como la utilización de las decisiones sobre terceros Estados o Estados de origen seguros sin peligro de persecución. La subsiguiente Ley sobre el procedimiento de asilo implementó las nuevas disposiciones. Kay Hailbronner, *Die Asylrechtsreform im Grundgesetz*, en: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 13 (1993), págs. 107-117. Günther Renner, *Asyl- und Ausländerrechtsreform 1993*, en: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 13 (1993), págs. 118-128. Lavenex, *The Europeanisation*, págs. 154-158. También en Francia fue necesario en 1993 modificar la Constitución después que, por sorpresa, el *Conseil Constitutionnel*, como reacción a las *lois Pascua*, viera en base al derecho de asilo que en el preámbulo se garantizaba también un derecho de asilo individual que no podía compensarse con solicitudes denegadas en otros países. La nueva versión del art. 53,1 de la Constitución permitió la implementación de los acuerdos de Londres. Lavenex, *The Europeanisation*, págs. 162-166. Kay Hailbronner, *Die europäische Asylrechtsharmonisierung nach dem Vertrag von Maastricht*, en: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 15 (1995), págs. 3-13, aquí pág. 4. También otros Estados como Grecia, Portugal o Gran Bretaña cambiaron sus leyes sobre los procedimientos de asilo en 1993.

⁵⁰³ BOCG, V Legislatura, Serie A, nº 16-1, de 30/07/1993.

⁵⁰⁴ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993. Los expertos invitados fueron la Defensora del Pueblo en funciones, Margarita Retuerto, el Vicepresidente de la sección española de Amnistía Internacional, Enrique García, el representante del ACNUR en España, Guilherme da Cunha, el Coordinador General del País Vasco y el Noroeste de la CEAR, Javier Galparsoro García, el Director General de Política Interior del Ministerio del Interior, Fernando Puig de la Bellacasa, el Presidente de la CEAR, Juan María Bandrés Molet, y el Secretario General del ECRE, Christopher Hein.

modo tolerantes. También influyó la inesperada oposición surgida del interior del grupo parlamentario del PSOE, así como un cambio en la dirección del Ministerio del Interior competente, que supuso el reemplazo de José Luís Corcuera, que se resistía a colaborar, por Antoni Asunción, que se mostraba más bien dispuesto a algunas concesiones⁵⁰⁵. Tras pasar por el Senado, el Congreso promulgó la Ley el 12 de mayo de 1994⁵⁰⁶.

En la exposición de motivos el Gobierno se refirió en términos generales a diversos déficits en la aplicación de la antigua Ley, así como a la avanzada armonización de las legislaciones nacionales en esta materia, destacando el Convenio de Dublín y el Acuerdo de Schengen. En su presentación de la Ley frente al Pleno, el Ministro del Interior añadió a esta exposición de motivos la necesidad de esforzarse por lograr la armonización y el alineamiento de la regulación que requerirían los acuerdos adoptados en Londres⁵⁰⁷. Como reformas centrales se destacaron cuatro puntos.

En primer lugar estaba la unificación de los dos estatutos, asilo y refugio, en un único estatus, el de refugiado, como en el resto de los Estados europeos de acuerdo con la Convención de Ginebra. Por tanto se eliminaba el asilo expresamente territorial⁵⁰⁸ así como el asilo, hasta entonces posible, por razones humanitarias (conforme al art. 3,3 de la anterior Ley), que debía excluirse de la definición de asilo y permitirse únicamente a través de las disposiciones excepcionales de la Ley de Extranjería sobre la admisión (art. 12,4 LOE)⁵⁰⁹. En cambio, se planeaba la extensión de la protección para los refugiados reconocidos más allá del nivel prescrito por la Convención de Ginebra, lo que implicaba que éstos podrían obtener automáticamente permisos de residencia y de trabajo. En la reglamentación anterior esto sólo se otorgaba a los asilados reconocidos en el marco del asilo territorial, pero no a los refugiados.

⁵⁰⁵ Esta era la opinión de la oposición. DSC, V Legislatura, Pleno, nº 71, de 12/05/1994, pág. 3533, Diputado Olarte Cullén (CC). Corcuera dimitió el 19 de noviembre de 1993, poco después de iniciar el trámite parlamentario de la Ley de Asilo en la V Legislatura y después de que el Tribunal Constitucional declarara inconstitucional la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, denominada también "Ley Corcuera", que él había defendido. En el momento de la declaración de Olarte, Asunción también había dimitido (30 de abril de 1994), después de que el antiguo Director General de la Guardia Civil, Luís Roldán, acusado de corrupción, huyera del país. A continuación se fusionaron el Ministerio del Interior y el de Justicia, con Juan Alberto Belloch como Ministro. Curiosamente casi se cumplió así la demanda defendida por CiU durante la elaboración de la primera Ley de Asilo de 1983/84 y reiterada también esta vez de asignar las competencias del asilo al Ministerio de Justicia y no al de Interior.

⁵⁰⁶ Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (BOE de 23/05/1994). Por tratarse de una ley de modificación de una ley y no de una nueva ley se sigue denominando a la Ley de Asilo Ley 5/1984.

⁵⁰⁷ BOCG, IV Legislatura, Serie A, nº 112-1, de 27/11/1992, págs. 1-3. DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 244, de 11/02/1993, pág. 12370, Ministro del Interior Corcuera Cuesta (PSOE).

⁵⁰⁸ Espada Ramos, *El derecho*, pág. 165 nota al pie nº 15, critica que, no obstante, los dos términos "asilo" y "refugio" siguen utilizándose indistintamente sin una clara diferenciación en el texto reformado de la Ley.

⁵⁰⁹ El artículo preveía que el Ministerio del Interior podría autorizar la entrada y la residencia de extranjeros siempre que mediara "causa suficiente", aunque no se cumplieran los requisitos necesarios.

El segundo punto, el más importante en el contexto de la armonización del derecho de asilo en Europa, contemplaba el establecimiento de una primera fase en el examen de las solicitudes de asilo, con el objetivo de impedir que se admitieran a trámite solicitudes manifiestamente fraudulentas o carentes de fundamento. Esta innovación, basada en los acuerdos de Londres, se apoyaba tanto en el correspondiente punto de la proposición no de ley de 1991 como en la Conclusión nº 30 del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1983, así como en los compromisos contraídos con el Convenio de Dublín y el Acuerdo de Schengen.

El siguiente punto preveía la modificación de las consecuencias de la denegación de las solicitudes de asilo. La anterior reglamentación⁵¹⁰ posibilitaba básicamente la permanencia en el país. Puesto que éste había sido el principal aspecto que motivaba la elección del asilo como ruta de inmigración, en el futuro el solicitante de asilo al que se rechazara su solicitud se iba a ver obligado por lo general, conforme a la Convención de Ginebra, a abandonar el país, salvo que reuniera los requisitos establecidos para obtener un título de residencia en base a la Ley de Extranjería. Y finalmente, la última reforma se refería a la disolución de asociaciones de refugiados por parte del Ministerio del Interior, en adaptación de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional STC 115/1987 sobre la Ley de Extranjería, que había declarado inconstitucional el artículo análogo de la LOE y prescrito la participación judicial.

De estos cuatro aspectos principales sólo los dos primeros ofrecieron motivo de extensas discusiones, que trataban por una parte sobre la definición del estatus de refugiado y sobre hasta qué punto había que incluir a los desplazados. Por otra parte se abrió la polémica sobre la configuración de la fase previa de examen, en la cual había que diferenciar entre el trámite en caso de solicitud dentro del país y el trámite cuando la solicitud se realizaba en la frontera, punto en el cual las posiciones eran más divergentes. Todos los partidos estuvieron de acuerdo en la necesidad de unificar el estatus de refugiado; sin embargo, había grandes desavenencias sobre el alcance que debía tener la definición de refugiado en la reforma del art. 3. El proyecto de ley contemplaba una definición que coincidía completamente con la de la Convención de Ginebra, mientras que casi todos los partidos de la oposición reivindicaban una ampliación de la definición, en la cual se incluyera también el asilo por razones humanitarias y a los desplazados⁵¹¹. Su propuesta era una reacción a los cambios que había habido en la situación de los refugiados en todo el mundo, que para la mayoría había dejado de estar en consonancia con los criterios de la Convención de Ginebra, por lo cual en muchas ocasiones la definición se consideraba obsoleta y se reivindicaba una readaptación⁵¹². Mientras que

⁵¹⁰ Ley 5/1984, art. 17,1 en conexión con el RD 511/1985, art. 20.

⁵¹¹ Con ello se refiere a los refugiados de facto, que debido a conflictos o graves disturbios de carácter político, étnico o religioso se veían obligados a abandonar su país a causa del considerable peligro que corrían sus vidas y las de sus familias.

⁵¹² López Garrido, *El derecho de asilo*, págs. 10, 125. Espada Ramos, *El derecho*, pág. 162, se declaró conforme. Del mismo modo Hailbronner, *Perspektiven*, pág. 55.

IU aducía que la unificación del estatus no debía limitar el alcance de la ley⁵¹³, lo cual naturalmente era contrario a las intenciones de la reforma, el portavoz del PP empleó como argumento, por ejemplo, los efectos de la situación en la antigua Yugoslavia, que requerían una solución⁵¹⁴. Su grupo parlamentario en la oposición, al igual que el Consejo de Ministros de Inmigración, retrocedió a la línea de la Convención de Ginebra y rechazó estas contrapropuestas argumentando que el tratamiento de los desplazados como refugiados se opondría a los acuerdos internacionales y un estatus extraordinario al sentido de esta Ley en su versión reformada. En caso de requerirse una reglamentación para los desplazados, habría que buscar otras vías. Como solución, el PSOE ofreció ampliar el art. 17,2 de modo que en la admisión por razones humanitarias se tuviera en cuenta especialmente a aquellos que estaban recogidos dentro de la definición de desplazados⁵¹⁵. Con excepción de IU, que insistía en mantener su punto de vista y que recriminó al Gobierno que llevara a cabo una armonización de la legislación al nivel de mínimos en lugar de avanzar y modernizar los términos de la Convención, los partidos restantes se mostraron satisfechos con esta solución.

Pero en el nuevo proceso legislativo tras las elecciones los mismos partidos reavivaron su preocupación por el tema y exigieron un concepto más amplio⁵¹⁶. IU reiteró su propuesta, respaldada por el hecho de que poco antes el Gobierno había otorgado el permiso de residencia a un grupo de 1.500 nacionales bosnios – supuestamente incumpliendo la reglamentación de la Ley de Extranjería. Siendo esto así, continuaba IU, no serviría remitir a la Ley de Extranjería⁵¹⁷. El grupo parlamentario del Gobierno se deshizo de este argumento extrayendo simplemente la cuestión de los refugiados del ámbito del asilo. Aunque sí había que regular esta cuestión, el caso de los desplazados no iba a tener cabida en la Ley de Asilo⁵¹⁸.

El PSOE encontró apoyo a su posición en la consulta a los expertos ante a la Comisión competente, en la que si bien todos se pronunciaron de acuerdo con la necesidad de crear una reglamentación, la Defensora del Pueblo y, sobre todo, el representante de ACNUR en España destacaron que esta reglamentación no debía incluirse en la Ley de Asilo. Éste último se mostró incluso satisfecho con el tratamiento que habían tenido hasta entonces en la ley los desplazados, pues quedaban recogidos dentro del amplio concepto de refugiados del que se ocupaba el ACNUR. Pero hizo la observación de que no bastaba con remitir simplemente a la

⁵¹³ DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 625, de 04703/1993, pág. 18812, Diputado Núñez Casal (IU).

⁵¹⁴ *Ibíd.*, pág. 18813, Diputado Jordano Salinas (PP).

⁵¹⁵ *Ibíd.*, pág. 18819, Diputado Paniagua Fuentes (PSOE). El texto modificado en BOCG, IV Legislatura, Serie A, nº 112-8, de 11702/1993, pág. 63. Esta admisión debía realizarse en base a las disposiciones excepcionales del art. 12,4 de la Ley de Extranjería.

⁵¹⁶ DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 785 sig., Diputado Recoder i Miralles (CiU).

⁵¹⁷ *Ibíd.*, pág. 780, Diputado López Garrido (IU). En total se admitió a aprox. 2.000 personas de la antigua Yugoslavia acogándose a la disposición excepcional del art. 12,4 LOE. Sin embargo, no obtuvieron un título de residencia previsto por la Ley, sino una tarjeta de protección temporal. Izquierdo Escribano, *La inmigración inesperada*, pág. 62.

⁵¹⁸ DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 783, Diputado Valls García (PSOE), apoyado por el Diputado Jordano Salinas (PP), pág. 787.

Ley de Extranjería y que por lo menos se requería concretar la normativa en el Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo⁵¹⁹. El Ministerio del Interior había anunciado previamente que estaba prevista una solución de estas características (la admisión de los bosnios había puesto de manifiesto la necesidad), lo que volvió a confirmar el Director General de Política Interior, quien rechazaba un estatus especial de desplazados, que no haría más que repetir el problema de la Ley de 1984 con la duplicidad de estatus y convertiría a España en una puerta de entrada a Europa, lo que iba a suceder si todos los solicitantes rechazados en otros países bajo los criterios de la Convención de Ginebra decidieran aprovecharse del derecho que les otorgaría en España este nuevo estatuto⁵²⁰. La posición de Izquierda Unida recibió el apoyo de un único representante de la CEAR, que declaró que la inclusión de estos refugiados debía realizarse incluso en base al espíritu original de la Convención de Ginebra (la reglamentación sobre las víctimas de guerra). Al fin y al cabo, también el ACNUR se estaría ocupando de estas personas y los Ministros europeos de Inmigración habrían dictado una conclusión relacionada explícitamente con la antigua Yugoslavia⁵²¹. Si bien citaba un fragmento de esta conclusión, que trataba de las medidas sociales en caso de admisión (posibilidad de trabajar, ayudas sociales, formación, etc.), no tenía en cuenta que el auténtico objetivo de los Ministros de la UE había sido considerar como excepciones las directivas sobre admisión. Más bien había que alojar a los refugiados cerca de sus patrias y, en caso de que efectivamente hubieran sido acogidos conforme a las pautas del derecho nacional, esta acogida iba a tener únicamente carácter temporal (“temporary protection”). Se preveía la repatriación en cuanto de algún modo lo permitiera la situación⁵²². Por supuesto que esta especie de acogida de refugiados “de segunda clase” no podía responder a la ideología de IU. El resto de los partidos de la oposición (tras las modificaciones en la legislatura anterior el PP compartía en este tema la opinión del PSOE) aceptaron la posición aprobada por el ACNUR, aun cuando no ocultaron su interés por una solución más generosa⁵²³.

Mucho más polémico que la cuestión de la definición del concepto de refugiados fue el punto central de la reforma de la ley: la introducción de la fase de tramitación previa para determinar la inadmisión a trámite de solicitudes manifiestamente infundadas⁵²⁴. Aquí tampoco fue la cuestión básica de la introducción,

⁵¹⁹ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, págs. 2143, 2146, Margarita Retuerto (Defensora del Pueblo). *Ibíd.*, págs. 2152, 2157, Guilherme da Cunha (ACNUR).

⁵²⁰ *Ibíd.*, pág. 2169, Fernando Puig de la Bellacasa (Ministerio del Interior).

⁵²¹ *Ibíd.*, pág. 2159, Javier Galparsoro García (CEAR). Resolution on certain common guidelines as regards the admission of particularly vulnerable persons from the former Yugoslavia, de 01/06/1993. Texto de la resolución en Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, págs. 293-296. Cf. también *Ibíd.*, págs. 297-309.

⁵²² Joly, *Haven or Hell?*, pág. 76 sig. Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, págs. 297-309.

⁵²³ P.ej. DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 126, de 02/03/1994, pág. 3967, Diputado Recoder i Miralles (CiU).

⁵²⁴ Ignacio Díez de Aguilar, *La solicitud de asilo*, en: Fernando M. Mariño Menéndez/et al., *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, (Servicios Sociales, Vol. 30), Madrid 1996, págs. 555-579, aquí pág. 559, destaca que se trata del único procedimiento en el sistema jurídico español que trata explícitamente el rechazo de solicitudes.

sino la configuración, la que motivó la discusión. Según el proyecto presentado por el Gobierno⁵²⁵, en base al art. 5,6 la inadmisión a trámite podía realizarse previa consulta a un representante del ACNUR en los casos siguientes: a) los previstos en los arts. 1F y 33,2 de la Convención de Ginebra⁵²⁶, b) cuando la solicitud no alegara ninguna de las causas previstas en el art. 1A de la Convención de Ginebra, c) cuando se tratara de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, d) cuando la solicitud se basara en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o carentes de vigencia, e) cuando no le correspondiera a España el examen de conformidad con los convenios internacionales, f) cuando el solicitante se hallara reconocido como refugiado en un tercer Estado o estuviera en posesión de un título de residencia, g) cuando procediera de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar y en el que no existiera peligro para su vida o su libertad y tuviera protección efectiva contra la devolución al país perseguidor según la Convención de Ginebra⁵²⁷.

La crítica de los partidos de la oposición se apoyaba en la necesidad de precisar los motivos de la repatriación así como a lograr más garantías en los casos de devolución a un tercer Estado⁵²⁸. Así pues, el correspondiente tercer Estado debía aceptar explícitamente su compromiso de acogida y garantizar la seguridad del extranjero readmitido. También insistieron en que, en la valoración de la situación en el respectivo país, no sólo se tuvieran en cuenta las declaraciones del Estado en cuestión sino también la información procedente de otras fuentes. Como argumento expusieron que sería muy sencillo ofrecer datos incorrectos

⁵²⁵ Las condiciones para la inadmisión se introdujeron en dos nuevos párrafos del art. 5. En la antigua versión ya había sido posible a través del art. 5,1 en base a las estrictas condiciones del art. 3,4 (por cometer determinados delitos). Pero en los años 1990-1993 el Defensor del Pueblo se quejó reiteradamente de que esta práctica estaba demasiado extendida. Defensor del Pueblo, Informe anual 1990, pág. 120. Íd., Informe anual 1991, pág. 163 sig. Íd., Informe anual 1992, págs. 192-194. Íd., Informe anual 1993, pág. 235. De forma similar se expresó el representante de la CEAR frente a la Comisión en DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2160, Galparsoro García (CEAR).

⁵²⁶ Art. 1F: "Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas."

Art. 33,2: "Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país."

⁵²⁷ BOCG, IV Legislatura, Serie A, nº 112-1, de 27/11/1992, pág. 3 sig. Los puntos f) y g) se fusionaron en uno en la ponencia, cf. Íbíd., nº 112-7, de 26/02/1993, pág. 56.

⁵²⁸ Cf. DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 625, de 04/03/1993, pág. 18814 sig., Diputados Recoder i Miralles (CiU), Santos Miñón (CDS), González de Txabarri Miranda (PNV). DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 126, de 02/03/1994, pág. 3967, Diputado Recoder i Miralles (CiU).

sobre la situación en el propio país, poniendo como ejemplos las anteriores dictaduras de Argentina o Chile, que se habían calificado siempre a sí mismas como Estados de Derecho⁵²⁹. Mientras que al principio el PSOE consideraba que las garantías eran suficientes, en la "segunda ronda" dio el visto bueno a estas modificaciones (arts. 5,6e y 5,6f) una vez que en la consulta a los expertos los representantes de Amnistía Internacional y del ACNUR destacaron la necesidad de asegurar estas garantías⁵³⁰.

Los motivos de la repatriación eran válidos tanto para las solicitudes presentadas una vez en el interior del país como para las presentadas en la frontera. Pero mientras que para el primer caso no se ofreció ningún tipo de instrucción sobre el desarrollo del procedimiento, sí se hizo para las solicitudes presentadas en la frontera (art. 5,7). Y fueron estas concretas instrucciones las que provocaron la discusión más agitada sobre la fase previa, aunque en la práctica no era muy relevante, ya que sólo cerca del 2% de las solicitudes se presentaban en la frontera⁵³¹. El polémico artículo sobre la presentación de solicitudes en un puesto fronterizo prescribía que la resolución de admisión debía realizarse y comunicarse en un plazo de cuatro días. Había que informar al ACNUR, que tendría derecho a entrevistarse con el solicitante. En caso de denegación, el solicitante tendría 24 horas para solicitar un reexamen que conforme al art. 17,1 suspendería la disposición sobre la salida o expulsión. Este reexamen era obligatorio porque la presentación de una solicitud en la frontera significaba que el solicitante no cumplía con los requisitos necesarios para la entrada en España. El Ministerio del Interior debía decidir sobre el reexamen en un plazo de tres días, previa consulta con el representante del ACNUR. En base a las enmiendas del grupo parlamentario del PSOE se complementó el artículo en la ponencia de tal modo que el solicitante iba a tener que permanecer durante el período máximo de siete días en instituciones creadas expresamente para este fin y que la ausencia de una resolución una vez transcurrido este plazo se interpretaría como silencio administrativo positivo, es decir, que significaría la admisión en el territorio⁵³².

Los puntos críticos de esta normativa comprendían la duración del trámite, la obligación del solicitante a permanecer en la frontera y las garantías de la vía judicial. Con respecto a la duración del trámite, los críticos consideraban demasiado breve el período previsto de siete días. Así, los representantes de IU, que de hecho no estaban en contra de un proceso sumario, consideraban imposible que se pudiera tomar una resolución fundamentada en sólo cuatro días y apenas veían posible que los solicitantes pudieran formular sus objeciones en 24 horas sin

⁵²⁹ Diputado Mardones Sevilla (AIC/Grupo Mixto), DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 625, de 04/03/1993, pág. 18816 y DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 254, de 11/03/1993, pág. 12929.

⁵³⁰ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, págs. 2149, 2157. También el representante del ECRE defendía esta opinión, *Ibid.*, pág. 2177, Christopher Hein (ECRE).

⁵³¹ *Ibid.*, pág. 2164, Puig de la Bellacasa (Ministerio del Interior).

⁵³² Cf. enmiendas en BOCG, IV Legislatura, Serie A, nº 112-4, de 11/02/1993, pág. 30 nº 52 y 53. El texto modificado en *Ibid.*, nº 112-7, de 26/02/1993, pág. 56.

la suficiente asistencia de un abogado y un intérprete, y menos aún que el reexamen pudiera realizarse en dos días⁵³³, lo que confirmaron los expertos, que conocían la materia por ser algunos de ellos abogados⁵³⁴. En cambio, el PSOE presentó como argumento la necesidad acordada en el plano europeo de un procedimiento rápido⁵³⁵, aunque los acuerdos de Londres sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas habían establecido un período de hasta un mes. Sin embargo, el Gobierno podía seguir remitiéndose a que el ACNUR había dado el visto bueno a su normativa, siempre que se cumplieran las garantías necesarias⁵³⁶, cuestión tampoco exenta de controversia. Los partidos de la oposición exigían que se ofreciera suficiente asistencia al solicitante durante el procedimiento, con abogados e intérpretes, así como, de ser necesario, también con asistencia sanitaria⁵³⁷. El PSOE consideraba que con las directivas generales definidas en el art. 4 sobre el procedimiento de la presentación de solicitudes esto ya estaría suficientemente reglamentado, en lo cual recibió también la conformidad de los expertos⁵³⁸. Pero como en este caso, además de los partidos pequeños, también reivindicaba una reglamentación más completa el PP, que hasta entonces había estado de acuerdo con el PSOE sobre todos los puntos de esta Ley⁵³⁹ se realizó la correspondiente modificación del art. 4,1, aunque sin añadir una mención especial del procedimiento en la frontera⁵⁴⁰.

La (pequeña) desavenencia sobre el pasaje del art. 5,7, que rezaba que el solicitante debía permanecer (“permanecerá”) en la frontera durante los siete días de duración del procedimiento, es decir, retenido, consistía en la posible vulneración de los derechos constitucionales del solicitante. En el primer debate en la Comisión el PNV había puesto en duda la constitucionalidad de esta medida, por considerar que posiblemente se diera aquí una usurpación de los derechos de libertad definidos en el art. 17,2 de la Constitución, que preveía que en caso de una detención

⁵³³ Diputado López Garrido (IU), DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 776. DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2165. DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 126, de 02/03/1994, pág. 3969.

⁵³⁴ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, págs. 2160, 2162, Galparsoro García (CEAR). *Ibid.*, pág. 2178, Hein (ECRE). Según Galparsoro la identificación del solicitante de asilo podía ser muy difícil y laboriosa.

⁵³⁵ DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 625, de 04/03/1993, pág. 18818 sig., Diputado Valls García (PSOE).

⁵³⁶ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2167, Puig de la Bellacasa (Ministerio del Interior).

⁵³⁷ DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 625, de 04/03/1993, pág. 18815, Diputado González de Txabarri Miranda (PNV). DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 254, de 11/03/1993, pág. 12927, Diputado López Garrido (IU). DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 126, de 02/03/1994, pág. 3967, Diputado Recoder i Miralles (CiU).

⁵³⁸ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, 2146, Retuerto (Defensora del Pueblo).

⁵³⁹ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 126, de 02/03/1994, pág. 3972, Diputado Jordano Salinas (PP).

⁵⁴⁰ Esta diferenciación es muy importante, pues el art. 4,1 habla explícitamente de solicitudes presentadas en el territorio español. Sin embargo, se daba como posible la interpretación que de vez en cuando ofrecían las autoridades fronterizas, que consideraban el territorio previo al cruce de la frontera como espacio extraterritorial, por lo cual en algunos casos no se aplicaban las garantías. Gortázar Rotaache, *El derecho*, pág. 640 sig., nota al pie nº 71, cita detalladamente la postura de rechazo del Defensor del Pueblo en su demanda constitucional contra el art. 5,7 de la Ley de Asilo (véase abajo).

preventiva, en el plazo máximo de 72 horas había que poner en libertad al detenido o recabar una resolución judicial sobre la continuación de la detención, cosa que también reivindicaba el PNV⁵⁴¹ pero que rechazó el PSOE por no tratarse en este caso de una detención. En la "segunda ronda", IU, CC y CiU se adhirieron a la reivindicación del PNV y recurrieron en su argumentación a algunos pasajes de la sentencia 115/1987 del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Extranjería, que se había manifestado al respecto de la intervención judicial en la resolución sobre la permanencia de los extranjeros en prisión preventiva (cf. cap. 2.4.2.)⁵⁴². Pero la cuestión no llegó a debatirse y por lo visto se retiró a cambio de otras concesiones. Sin embargo, pocos meses después el Defensor del Pueblo llevaría la Ley ante el Tribunal Constitucional precisamente debido a esta disposición (véase más adelante).

Pero el punto de discusión más importante de este procedimiento previo, debido a sus repercusiones, eran las garantías de la vía judicial y sus efectos. El proyecto original sólo había previsto que las resoluciones pudieran recurrirse ante tribunales contencioso-administrativos. Insistiendo en la lentitud de esta vía, los pequeños partidos de la oposición intentaron, al principio en vano, conseguir que se diera a estos procedimientos una tramitación preferente⁵⁴³, con la idea de que los solicitantes de asilo, que según la nueva Ley tenían que abandonar el país en caso de denegación, necesitaban resoluciones rápidas, cosa que no se podía garantizar en vista de la notoria lentitud de la justicia española. No obstante, una resolución que fuera a formularse en "algún momento" del futuro iba a servir de poco, en caso positivo, al solicitante de asilo ya expulsado.

En la "segunda ronda", los partidos menores de la oposición siguieron reivindicando la suspensión automática del procedimiento de salida o expulsión en caso de que el solicitante de asilo presentara demanda ante el tribunal contencioso-administrativo. En particular fue IU el partido que aducía que sin esta suspensión del procedimiento el recurso no iba a ofrecer ninguna garantía efectiva⁵⁴⁴, y quería reiterar su necesidad afirmando que el Gobierno habría perdido una cifra considerable de demandas, lo que parece que no coincidía con la realidad⁵⁴⁵. El Gobierno,

⁵⁴¹ DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 625, de 04/03/1993, pág. 18815, Diputado González de Txabarri Miranda (PNV). Véase también fundamentación de la enmienda en BOCG, IV Legislatura, Serie A, nº 112-4, de 11/02/1993, pág. 19.

⁵⁴² DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 777 (Diputado López Garrido, IU), 785 (Diputado Recoder i Miralles, CiU). Véanse las enmiendas de los partidos en BOCG, V Legislatura, Serie A, nº 16-7, de 29/10/1993, pág. 28 nº 22 (PNV), pág. 34 nº 39 (CiU), pág. 44 nº 74 (CC), pág. 46 nº 79 (IU).

⁵⁴³ DSC, IV Legislatura, Comisiones, nº 625, de 04/03/1993, pág. 18814, Diputado Recoder i Miralles (CiU). Los acuerdos de Londres sobre solicitudes de asilo manifiestamente infundadas preveían en el Punto 2 la rápida tramitación de recursos, pero por lo visto esto se iba a aplicar únicamente a los recursos por vía administrativa.

⁵⁴⁴ DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 780 (Diputado López Garrido, IU), pág. 784 (Diputado Olarte Cullén, CC), pág. 785 sig. (Diputado Recoder i Miralles, CiU).

⁵⁴⁵ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2165, Diputado López Garrido (IU). En sus "Líneas básicas sobre la política de extranjería", el Gobierno afirmaba que en el 93% de las resoluciones los tribunales habrían confirmado la denegación e incluso un representante de la CEAR destacó en otro lugar que apenas se podían ganar las demandas. Ernesto Rivas, Asilo y refugio, en: Migraciones: tópicos y realidades, ed. por Federación Sindical de Administración Pública -CC.OO., Madrid 1995, págs. 35-44, aquí pág. 41.

representado por el Ministro del Interior Corcuera y con el apoyo tácito del PP, no quiso acceder a la suspensión automática. En el marco de una fuerte polémica, durante la cual el portavoz de IU reprendió al Ministro del Interior por haber recortado derechos con su Ley sobre protección de la seguridad ciudadana, Corcuera rechazó la acusación y defendió la opinión de que la protección jurídica no debía valer "cuando se miente"⁵⁴⁶. Así dejó entrever que estaba completamente dispuesto a limitar los derechos de esos "impostores", que él situaba en una categoría cercana a los delincuentes, en pro de la protección de los ciudadanos. Para identificar a estos impostores consideraba del todo suficiente la fase previa del procedimiento y no vio de facto la necesidad de un examen judicial de la actuación administrativa, lo que suponía una postura preocupante desde el punto de vista del Estado de Derecho⁵⁴⁷.

Sin embargo, esta posición poco comprometida se encontró de repente con la oposición de la opinión pública y de su mismo partido; una oposición que no se había esperado ya que la tramitación de la Ley había transcurrido hasta la fecha sin gran participación pública. Esta "opinión pública" estaba representada por varios juristas y escritores muy prominentes, a los cuales se adhirieron los sindicatos. Reclamaban que la demanda frente a los tribunales tuviera como consecuencia la paralización del procedimiento, pues de otro modo no quedaba garantizada la tutela efectiva por parte de los tribunales, como prescribía el art. 24 de la Constitución⁵⁴⁸. No obstante, la más determinante fue la oposición procedente del grupo parlamentario socialista en las figuras de Ventura Pérez Mariño y Baltasar Garzón, opiniones que no podían ignorarse fácilmente ya que ambos eran personajes de cierta relevancia simbólica para la imagen del grupo parlamentario y del partido hacia el exterior. Pues estos dos célebres jueces de la Audiencia Nacional habían sido instados por el PSOE, cada vez más perjudicado por los escándalos sobre corrupción, a presentarse como candidatos independientes en las listas para las elecciones de 1993, a fin de demostrar la fuerte determinación en combatir los problemas de corrupción y, con ello, la nueva política⁵⁴⁹. Junto a otros críticos

⁵⁴⁶ DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 781.

⁵⁴⁷ IU argumentó su acusación con el hecho de que a que se había llevado a la "ley Corcuera" al Tribunal Constitucional. Tres semanas más tarde Corcuera dimitió después de que el Tribunal declarara inconstitucionales algunos pasajes de la Ley.

⁵⁴⁸ "Juristas y escritores piden la tutela judicial para los solicitantes de asilo", en: *El País*, 11/02/1994, pág. 24. El llamamiento en, pág. 21. "CC.OO. y UGT piden que los jueces tengan control sobre la ley de asilo", en: *El País*, 13/02/1994, pág. 22. Se trataba de juristas como Gregorio Peces Barba, uno de los padres de la Constitución, Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, el primer Defensor del Pueblo, y Francisco Tomás y Valiente, antiguo Presidente del Tribunal Constitucional, y de escritores como Miguel Delibes, Antonio Gala o Fernando Savater.

⁵⁴⁹ Tusell, *Historia de España*, págs. 338, 342. Prego, *Presidentes*, pág. 293. Como Juez Instructor de la Audiencia Nacional, Garzón había cosechado importantes éxitos en la lucha contra el contrabando de drogas. Tras las elecciones no obtuvo las competencias esperadas sobre la Policía y la Guardia Civil, entre otras cosas debido a la oposición del Ministro del Interior Corcuera, por lo cual "sólo" fue nombrado Delegado del Gobierno del Plan Nacional contra las Drogas con rango de Secretario de Estado en el Ministerio de Asuntos Sociales. Al no obtener ningún cargo en el Ministerio del Interior tras las dimisiones de

más bien internos como el Ministro de Justicia Belloch, los dos jueces se posicionaron claramente contra la línea del Gobierno y anunciaron que existía la posibilidad de que votaran contra la Ley⁵⁵⁰. Para evitar esta probabilidad nefasta para la imagen del propio partido, el Gobierno se decidió tras diversas negociaciones, en las que también participó Pérez Mariño, por una solución que los expertos en el tema han calificado de "salomónica"⁵⁵¹, consistente en que sólo se podría paralizar el procedimiento cuando el afectado presentara explícitamente la correspondiente solicitud frente al tribunal contencioso-administrativo y después de que el ACNUR se hubiera pronunciado positivamente sobre la admisión en el procedimiento de asilo. De este modo el PSOE aceptaba por fin una propuesta que el representante de la CEAR ya había hecho cuatro meses antes en la consulta a los expertos⁵⁵². Mientras que los pequeños partidos de la oposición aceptaron este compromiso, IU siguió defendiendo la opinión de que la suspensión general no podría suponer ningún problema, pues no se iba a colapsar el sistema judicial, como conjuró el portavoz del PP remitiéndose a las repercusiones que había tenido una suspensión de estas características en Alemania, ya que el porcentaje de solicitudes presentadas en la frontera era exiguo (2%). Si bien IU reconoció que la solución que se había tomado representaba un primer paso en la dirección correcta, también criticó que el ACNUR, al cual las ONGs recriminaron una relación demasiado estrecha con el Ministerio del Interior⁵⁵³, se hubiera convertido en el ente que iba a decidir sobre la suspensión, lo cual no encajaba con el sistema constitucional, pues al final no se podrían exigir responsabilidades al ACNUR por errores cometidos⁵⁵⁴. El PSOE se opuso a estas críticas aduciendo que el ACNUR iba a dar su valoración durante la fase previa del procedimiento sin tomar más decisiones⁵⁵⁵. Las discrepancias sobre el papel del ACNUR se extendieron hasta el Senado, donde el PSOE y el PP no permitieron más modificaciones aparte de algunos cambios en la redacción del texto. Sin embargo, se declararon dispuestos a eliminar del polémico artículo la palabra "sólo", para ofrecer así también a la Justicia la posibilidad de disponer

Corcuera y más tarde de Asunción, en mayo de 1994 dimitió después de sólo diez meses y acusó al Presidente González de haberlo utilizado como cebo en la campaña electoral y de no mostrar ningún interés serio en el esclarecimiento de la corrupción. Una vez que retomó su actividad en la Audiencia Nacional, el flamante "juez estrella" no pudo quedar totalmente libre de la sospecha que haber querido vengarse de los socialistas con sus investigaciones sobre el terrorismo de Estado del GAL. Pérez Mariño, portavoz de la Comisión de Justicia e Interior en el Congreso, también renunció en 1995 a su escaño por su disputa con González y regresó también a la Audiencia Nacional.

⁵⁵⁰ "La Ley de Asilo impone un sistema 'acelerado' y sin garantías, según IU", en: *El País*, 25/11/1993, pág. 19. "El control judicial del asilo dependerá del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados", en: *El País*, 02/03/1994, pág. 18.

⁵⁵¹ Gortázar Rotaache, *El derecho*, pág. 642. Las gestiones por llegar a una solución explican también la pausa de tres meses en el trámite parlamentario de la Ley entre noviembre de 1993 y marzo de 1994.

⁵⁵² DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2161, Galparsoro García (CEAR).

⁵⁵³ "Abogado, intérprete y médico para los que pidan asilo", en: *El País*, 03/03/1994, pág. 15.

⁵⁵⁴ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 126, de 02/03/1994, págs. 3970 sig. y 3980, Diputado López Garrido, (IU), y pág. 3977, Jordano Salinas (PP).

⁵⁵⁵ *Ibid.*, pág. 3977, Diputado Valls García (PSOE).

sobre una suspensión del procedimiento, incluso sin una resolución positiva del ACNUR⁵⁵⁶.

Con estas reformas, España implantó simultáneamente con otros Estados las medidas aprobadas como necesarias en el plano europeo para el acercamiento de las prácticas de asilo. En este caso no se trató de una implementación literal de los acuerdos facultativos de Londres, como ha mostrado la decisión sobre la duración de la fase previa del procedimiento o la no contemplación del pasaje relativo a la existencia de regiones seguras dentro del país perseguidor (*internal flight alternative*) contenido en la conclusión sobre solicitudes de asilo manifiestamente infundadas como motivo de repatriación. Y la Ley abordó con mucho menos detalle las conclusiones sobre países sin riesgo serio de persecución, cuyos objetivos sólo se podían percibir en la versión general del art. 5,6d⁵⁵⁷. Aun cuando la reglamentación europea existente no presentaba ningún derecho de asilo europeo completo y vinculante⁵⁵⁸, el Gobierno expuso la Ley como resultado de la necesidad de realizar modificaciones. Remitiendo al "compromiso" se frenaron intentos de introducir normas más generosas o definiciones más extensas con la explicación de que tales liberalizaciones no podrían introducirse unilateralmente pues, de hacerlo, España se convertiría en una puerta de entrada para los solicitantes de asilo. En los debates, esta preocupación no se refería claramente a la Comunidad como un todo, en el sentido de que los solicitantes de asilo podrían seguir moviéndose a otros Estados miembros dentro de la Europa sin fronteras, sino que la razón principal se basaba en el interés nacional. Se trataba de evitar la inmigración irregular al propio país, y como se había comprobado con el Ministro del Interior Corcuera, de garantizar la seguridad interna. El PP, que como se ha expuesto en los capítulos anteriores abogaba por medidas restrictivas para la admisión de nacionales de terceros Estados, secundó en este aspecto al Gobierno con el mismo argumento, calificando continuamente la situación de Alemania como de una pesadilla, tanto con respecto al gran incremento de las cifras de solicitantes debido a las generosas reglas como a las supuestas consecuencias de una inmigración tan masiva: el brote de xenofobia y de racismo⁵⁵⁹.

Mientras que el resto de los partidos compartían básicamente el consenso, sí que se criticaron algunos detalles del compromiso por fortalecer y mantener el lado humanitario del asilo frente al interés por controlar la inmigración. Sólo IU criticó la supuesta armonización y reprochó al Gobierno, desde su acostumbrada posición maximalista, el querer mostrarse como el alumno más aplicado de Europa con el

⁵⁵⁶ DSS, V Legislatura, Pleno, nº 33, de 28/04/1994, pág. 1664, Senador Sanz Cebrián (PNV).

⁵⁵⁷ Como posible motivo de repatriación se citaban aquí hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o carentes de vigencia.

⁵⁵⁸ IU insistió al respecto en el Parlamento, DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 244, de 11/02/1993, pág. 12373, Diputado Núñez Casal (IU).

⁵⁵⁹ Diputado Jordano Salinas (PP), DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 254, de 11/03/1993, pág. 12934. DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 787. En la consulta de expertos, el representante del ACNUR se vio obligado a responder a ello afirmando que la xenofobia no dependía de la cifra de extranjeros en el país. DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2158, Da Cunha (ACNUR).

endurecimiento de la Ley de Asilo, como había hecho en otros ámbitos, creando la Ley más estricta del continente y excediendo todos los límites⁵⁶⁰. Posición ésta que el representante del ACNUR intentó justificar calificando la reglamentación española no como la mejor pero tampoco, en muchos aspectos, la peor⁵⁶¹.

Aunque en el Gobierno socialista se reconocía una estrecha relación entre su proyecto político y la integración del país en Europa y, por ejemplo, la adhesión a los Estados de Schengen pudo interpretarse más como resultado de estas motivaciones que de las cuestiones sobre el asilo⁵⁶², no se podía calificar a España como alumno ejemplar incondicional. De haber sido así, es probable que hubiera ratificado el Convenio de Dublín lo más rápidamente posible. De hecho, a diferencia del Acuerdo de Schengen, en ese momento todavía no se había realizado, y la ratificación no iba a tener lugar hasta el 27 de marzo de 1995, un año después de la promulgación de la Ley de Asilo. Al contrario, España incluso estaba dispuesta al mismo tiempo a reformar la Ley y a bloquear el proceso de armonización en los ámbitos de asilo e inmigración en defensa de intereses puramente nacionales, con el objetivo de obtener el apoyo de los socios europeos en estos intereses⁵⁶³. El motivo se dio a finales de 1993, cuando para gran indignación tanto del Gobierno español como del belga, un tribunal de Bélgica concedió la posibilidad de asilo político a dos presuntos miembros de ETA. Según la opinión española, defendida también por el Parlamento Europeo, no podía ser que un ciudadano de un Estado democrático miembro de la UE obtuviera asilo en otro Estado miembro⁵⁶⁴. España no levantaría su veto en el Consejo Justicia y Asuntos de Interior hasta que el comisario belga para refugiados rechazó en marzo de 1994 las solicitudes de asilo por infundadas y el Estado se comprometió a vigilar a ambas personas (para extraditarlos había que esperar todavía al trámite de recurso)⁵⁶⁵. En la Resolución del Consejo de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo, se

⁵⁶⁰ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 254, de 11/03/1993, pág. 12927, Diputado Núñez Casal (IU). DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, págs. 777, 780, Diputado López Garrido (IU).

⁵⁶¹ DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2158, Da Cunha (UNHCR).

⁵⁶² Marks, *The Formation of European Policy*, pág. 107. Torreblanca, *Ideas*, pág. 20. Tomei, *Europäisierung*, pág. 47.

⁵⁶³ Powell, *España en democracia*, pág. 470 sig., destaca que a principios de los noventa, tras la firma del Tratado de Maastricht bajo el Gobierno socialista, surgieron las primeras dudas sobre la relación entre "Europa" y democratización, debido a las consecuencias socioeconómicas para España. Después de que la oposición, tanto de izquierdas como de derechas, pusiera en duda la política, el Gobierno comenzó a defender los intereses nacionales frente a la Comunidad con más realismo y determinación.

⁵⁶⁴ "España mantendrá su reserva a la armonización del derecho de asilo mientras persista la 'guerra judicial' con Bélgica", en: *El País*, 11/12/1993, pág. 4. Sobre las manifestaciones del Parlamento Europeo, Boletín CE 12-1993, cifra 1.5.2. Texto de la Resolución en DO C 20, de 21/01/1994. Poco después de la adhesión de España a la CE había habido roces parecidos con Francia, que continuando con la tradición de la época de Franco no extraditaba a los terroristas etarras. Pero finalmente, tras una resolución del *Conseil d'État* en 1988 se pudo llegar a un acuerdo. Cf. García Macho, *El derecho de asilo*, pág. 790, nota al pie nº 67.

⁵⁶⁵ "España levanta el veto a la política de asilo de la UE", en: *El País*, 19/03/1994, pág. 22.

confirmó la posición de España, si bien con una limitación, y se asentó con un protocolo en el Tratado de Ámsterdam de 1997⁵⁶⁶.

En vista del principal objetivo de reducir las cifras de solicitantes de asilo, apenas encontraron cabida las reflexiones sobre compromisos morales o sobre la responsabilidad política como país que antaño habían abandonado cientos de miles de personas exiliadas, reflexiones que se habían tenido en cuenta en la elaboración de la Ley de Asilo de 1983/84⁵⁶⁷. Casi parecía que estas consideraciones ya no fueran necesarias, pues las dictaduras de América Latina, que habían existido en la época de la formulación del correspondiente artículo de la Constitución y de la primera Ley de Asilo, se habían convertido entretanto en Estados democráticos. Por lo cual, con algunas excepciones, habían finalizado las persecuciones políticas y, por tanto, ya no existía el "peligro" de no acoger a los hijos de los antiguos refugiados o salvadores⁵⁶⁸. Una vez que la Ley pasó por todo el trámite parlamentario, pasado y presente volvieron a encontrarse en el Senado en un tono patético para elogiar a España. Después de varios siglos en los que continuamente había habido españoles obligados a abandonar el país, gracias a la democratización y la Ley de Asilo se había podido cambiar el curso de la historia de España⁵⁶⁹. Pero en atención a este "giro copernicano" de las condiciones económicas, políticas y sociales en el

⁵⁶⁶Resolución del Consejo de 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo. Véase DO C 274, de 19/09/1996. El principio 20 reza que "no debería haber motivo ni de hecho ni de derecho [...] de reconocer el estatuto de refugiado a un solicitante de asilo nacional de otro Estado miembro". No obstante, esto no debía afectar al derecho individual de cada Estado a examinar la solicitud, por lo menos en un procedimiento rápido y simplificado. Según Blanquer, *Asilo en España*, pág. 39, con la Cumbre de Dublín de 1996 quedaba excluida la posibilidad de que ciudadanos españoles pudieran obtener asilo en Bélgica. No obstante, el punto V.4 de las Conclusiones está redactado de tal modo que Bélgica no se comprometía a nada ("su voluntad de cooperar estrechamente sobre este asunto"). Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Dublín, 13 y 14 de diciembre de 1996 <Online [http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_es.htm#jha] (28/08/2002)>. La base fundamental para que ni siquiera se admitieran a trámite estas solicitudes no se creó hasta la inclusión en el Tratado de Ámsterdam del "Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea". Sin embargo, Bélgica volvió a excluirse de este Protocolo con una declaración en la que constataba que iba a examinar cada solicitud. Läufer, *Vertrag von Amsterdam*, págs. 297-299, 335. Pero también tras la Cumbre de Tampere en 1999 se criticó que el problema todavía no se había resuelto. DS Comisión Mixta, nº 153, de 18/11/1999, pág. 3221, Diputado Jover Presa (PSOE).

Sobre la problemática del asilo en la Comunidad cf. F. Jesús Carrera Hernández, *El derecho de asilo de los ciudadanos en el interior de la UE*, en: *Revista de Instituciones Europeas* 22 (1995), págs. 837-858.

⁵⁶⁷Sólo un diputado mencionó en el Congreso que había que tomar como referencia la experiencia de los exiliados españoles para comprobar si la Ley era solidaria y generosa con los actuales refugiados y si estaba en consonancia con lo que se habría deseado para los antiguos refugiados españoles. DSC, V Legislatura, Pleno, nº 22, de 28/10/1993, pág. 785, Diputado Recoder i Miralles (CiU).

⁵⁶⁸El Director General de Política Interior Puig de la Bellacasa argumentó en este sentido hablando de la paradoja del aumento de las cifras de refugiados frente a la simultánea democratización de las dictaduras en América Latina (y Europa Oriental), como prueba de que estos refugiados eran inmigrantes con motivos económicos. DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 69, de 11/11/1993, pág. 2163.

⁵⁶⁹DSS, V Legislatura, Comisiones, nº 94, de 14/04/1994, págs. 8-10, Senadores González Pons (PP) y Cucó Giner (PSOE). González Pons también en DSS, V Legislatura, Pleno, nº 33, de 28/04/1994, pág. 1669 sig.

mundo, que había ocasionado una transformación de las motivaciones de los solicitantes de asilo, resultaba imprescindible una reforma a fin de mantener el derecho para los "auténticos" refugiados⁵⁷⁰, lo que casi no consiguió ocultar, no obstante, que los planteamientos pragmáticos de la gestión de la inmigración habían reemplazado finalmente a los progresistas principios humanitarios⁵⁷¹.

3.4.4. Precisión y éxitos a medio plazo: las consecuencias de la reforma

La promulgación de la Ley tuvo consecuencias en diversos planos. En el plano político-jurídico el Gobierno tuvo que enfrentarse por una parte con un recurso de institucionalidad, como ya había ocurrido con la Ley de Extranjería, y por otra tuvo que precisar la reglamentación de la Ley mediante un Reglamento de aplicación, el cual generó otro debate político. Paralelamente se pudieron observar las repercusiones de la Ley en las cifras de solicitantes de asilo.

Muy poco después de la promulgación de la Ley, dos ONGs, la CEAR y la Asociación pro Derechos Humanos, instaron al Defensor del Pueblo a que presentara un recurso de institucionalidad frente al Tribunal Constitucional debido a la normativa, que ya había levantado polémica en el Parlamento, sobre la fase previa del procedimiento en la frontera, reivindicación a la que, como no es de extrañar, se adhirió IU⁵⁷². Tras un análisis exhaustivo por parte de su institución, Margarita Retuerto, Defensora del Pueblo en funciones, asintió aunque sólo en un punto de la demanda: la retención o "permanencia" del solicitante por un período de hasta siete días. Pero consideró que la reglamentación del nuevo art. 21,2, relativo a la suspensión del procedimiento en caso de recurso judicial, era el resultado de una nueva evolución del derecho internacional que no infringía los preceptos constitucionales⁵⁷³. La Defensora arguyó ante el Tribunal que el término "permanecerá" significaba sin lugar a dudas una privación de libertad que infringía el art. 17,2 de la Constitución Española, porque el solicitante no tenía la posibilidad de abandonar la institución en la que se encontraba. Asimismo, la misma Ley ofrecía posibilidades de que la estancia pudiera prolongarse incluso hasta más de siete días (expediente de expulsión, aplicación de la normativa de Schengen conforme al art. 31,f CAAS). En cualquier caso se superaría el plazo máximo de 72 horas sin que un juez hubiera dictaminado acerca de la privación de libertad⁵⁷⁴.

⁵⁷⁰ DSS, V Legislatura, Pleno, nº 33, de 28/04/1994, pág. 1661, Senador Cucó Giner (PSOE).

⁵⁷¹ Espada Ramos, El derecho, pág. 158.

⁵⁷² "Entidades humanitarias piden que se lleve la ley de Asilo al constitucional", en: El País, de 03/08/1994, pág. 14.

⁵⁷³ "El Defensor del Pueblo cree inconstitucional que se retenga en la frontera a los demandantes de asilo", en: El País, de 24/08/1994, pág. 12. La opinión contraria en María Teresa Gil Bazo, The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and Their Implications for Human Rights, en: International Journal of Refugee Law 10 (1998), págs. 214-229, aquí pág. 225 sig.

⁵⁷⁴ También a favor de la inconstitucionalidad Javier Galparsoro García, Solicitud de asilo en territorio nacional, en: Fernando M. Mariño Menéndez/et al., Derecho de extranjería, asilo y refugio, (Servicios Sociales, Vol. 30), Madrid 1996, págs. 581-613, aquí pág. 606-613. Gil Bazo, The role of Spain, págs. 220-225.

Antes de que el Tribunal resolviera al respecto, el Gobierno intentó debilitar esta invectiva con el Reglamento de aplicación⁵⁷⁵, que prescribía que el Ministerio del Interior debía comunicar su decisión al solicitante en el puesto fronterizo en un plazo máximo de 72 horas y que éste iba a permanecer en las dependencias fronterizas exclusivamente al efecto de que se le notificara la resolución⁵⁷⁶. El cuarto día “desapareció”, de modo que se redujo aún más el plazo para la toma de decisión. Simplemente se omitió mencionar dónde debería alojarse el solicitante durante el tiempo de reexamen. En los casos en que se determinara la devolución del extranjero a un tercer Estado, el traslado a otro país europeo competente para el trámite o se hubiera interpuesto un recurso judicial contra la inadmisión a trámite se preveía la entrada temporal en el país durante el período de espera de la resolución⁵⁷⁷.

El Tribunal Constitucional no resolvió hasta febrero de 2002 sobre el recurso que se había presentado en agosto de 1994, y fue para desestimarlo. Por una parte argumentaba que el período de la presunta privación de libertad estaba definido concretamente; por otra parte, con el término “permanencia” se refería sólo a que se impedía la entrada en territorio español, pero no el retorno al país de origen o la continuación del viaje a un tercer país. En los primeros cuatro días, la estancia en la frontera ofrecía una protección provisional contra la persecución y, por tanto, una garantía de protección. No obstante, en los dos días del reexamen se trataba de la suspensión de un expediente de expulsión, durante el cual también existiría la posibilidad de retornar o de continuar el viaje. Además de la protección, la permanencia era también una medida adecuada, ya que con ella se favorecía el cumplimiento de la normativa legal sobre la entrada, la estancia y la libre circulación de los extranjeros pues, al fin y al cabo, las personas que solicitaban asilo en las fronteras no cumplían las condiciones para una entrada legal⁵⁷⁸.

Casi simultáneamente al recurso del Defensor, el Gobierno se tuvo que enfrentar también con una acusación de inconstitucionalidad del Reglamento de aplicación, basada en una interpretación errónea de ONGs como CEAR respecto a la crítica del Consejo de Estado⁵⁷⁹ al proyecto. Sin haber ido tan lejos en sus conclusiones, el Consejo de Estado criticó la regulación del estatus de refugiados en el Reglamento tal y como la había anunciado el Gobierno durante el procedimiento legislativo,

⁵⁷⁵ RD 203/1995, de 10 de febrero (BOE de 02/03/1995).

⁵⁷⁶ *Ibid.*, arts. 19,4 y 20,1b.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, arts. 22,3, 22,4 y 39,2.

⁵⁷⁸ STC 53/2002, de 27 de febrero (BOE de 03/04/2002). Véase también el texto <Online [<http://www.triunalconstitucional.es/Stc2002/STC2002-053.htm>] (15/07/2002)>. En part. los Fundamentos jurídicos 4, 6, 7 y 8. La argumentación del Defensor del Pueblo bajo Antecedentes, Punto 2. Con una opinión divergente (de la argumentación, no de la sentencia) un juez consideró que la concreta limitación temporal de la estancia en la Ley no se daba en el caso de la interposición de recurso conforme al art. 21,2. Sin embargo, esto lo anularía el art. 39,2 del Reglamento de aplicación. Gortázar Rotaache, *El derecho*, pág. 662, ya habría esperado tal argumentación en 1995.

⁵⁷⁹ Se trata del órgano consultor de mayor rango del Gobierno. Cf. art. 107 CE y Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (BOE de 25/04/1980) <Online [<http://www.consejo-estado.es>]>.

y señaló que un Reglamento de aplicación no podía reglamentar detalladamente lo que la Ley superior no preveía⁵⁸⁰. La enmienda proponía regular la cuestión de los refugiados en una disposición adicional. Con respecto a otros artículos del Reglamento, el Consejo de Estado opinaba que las garantías para los solicitantes de asilo eran demasiado amplias y que de este modo no se podría cumplir el objetivo de la Ley de evitar la inmigración por motivos económicos. Por ello habría que limitar el plazo de presentación de las solicitudes y transformar el silencio administrativo positivo previsto en el procedimiento principal de solicitud de asilo en un silencio administrativo negativo. Además propuso imputar claramente el mérito probatorio a los solicitantes, de modo que no les fuera posible retardar el procedimiento negándose a cooperar⁵⁸¹.

Como consecuencia de estas propuestas el Gobierno volvió a reunirse con los representantes del ACNUR y de la CEAR en consultas que se prolongaron más de lo esperado, pues en lugar de septiembre de 1994 el Reglamento no pudo promulgarse hasta febrero de 1995⁵⁸². En su contenido, el texto seguía las prescripciones del Consejo de Estado e introdujo la limitación temporal de un mes para la presentación de solicitudes en el interior del país⁵⁸³, así como el silencio administrativo negativo, según el cual una solicitud de asilo se consideraría desestimada si después de seis meses no se había resuelto⁵⁸⁴. Pero en la fase previa del procedimiento en la frontera seguía en vigor el silencio positivo tras cuatro o siete días⁵⁸⁵. La Resolución aclaraba también las condiciones de la primera fase del procedimiento para solicitudes presentadas en el país, lo cual no había quedado claro en el Parlamento. En este caso también se permitía la admisión provisional del solicitante y se definía para la fase previa un plazo total de 60 días tras el cual también se preveía el silencio administrativo positivo⁵⁸⁶. La reglamentación sobre los desplazados hizo efectiva la práctica anterior del Gobierno con respecto a refugiados bosnios y coincidía básicamente con la Resolución de los Ministros europeos de Inmigración sobre los refugiados de Yugoslavia de 1993. La admisión se quedó en una mera disposición posible sin ninguna obligación, que se extendía a grupos que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hubieran visto obligados a abandonar su país de origen o no pudieran permanecer en el mismo. Se preveía que la acogida iba a finalizar con la desaparición de los motivos del desplazamiento. Por eso había que limitar los títulos de residencia a un año y analizar cada prórroga. En cuanto al nivel de pro-

⁵⁸⁰ La noticia errónea "El Consejo de Estado advierte a Interior que el reglamento de la Ley de Asilo es inconstitucional", en: *El País*, 29/08/1994, pág. 13. Cf. Gortázar Rotaache, *El derecho*, pág. 636, cita de la Resolución 1492/94 del Consejo de Estado.

⁵⁸¹ "Interior modifica el reglamento de la ley de asilo tras desautorización del Consejo de Estado", en: *El País*, 31/08/1994, pág. 13. Gortázar Rotaache, *El derecho*, pág. 652 sig.

⁵⁸² RD 203/1995, de 10 de febrero (BOE de 02/03/1995).

⁵⁸³ *Ibid.*, art. 7,1 con las excepciones.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, art. 24,4.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, arts. 20,2 y 21,1d.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, art. 17.

tección (*non refoulement*, acceso a las prestaciones sociales y a programas de integración) se equiparó completamente a los desplazados con los refugiados⁵⁸⁷. Otra disposición adicional⁵⁸⁸ regulaba el procedimiento en situaciones de emergencia en caso de que, como consecuencia de los motivos mencionados anteriormente, se demostraran insuficientes los mecanismos legales en las fronteras, que preveían una acogida individual. Con esta disposición, que diez años antes no se le había ocurrido a nadie, el Gobierno estableció una forma de actuación si tenía lugar una entrada masiva de personas, lo que evidentemente era una reacción a situaciones como las que experimentaba en esa época Italia con la llegada de barcos repletos de refugiados procedentes de Albania.

Pronto pudieron observarse las repercusiones de la nueva reglamentación en la cifra de solicitantes de asilo. Si bien en 1994 la cifra de solicitantes sólo se redujo ligeramente, se denegaron el 70% de las solicitudes que tuvieron que pasar por la fase previa del trámite tras la entrada en vigor de la Ley a mitad de año. En el siguiente las cifras de solicitantes bajaron más del 50% hasta casi 5.700 personas y siguieron haciéndolo en 1996 en otro 16% a aproximadamente 4.700 (cf. tabla 18). De estas solicitudes se denegó otro 60% cada año en la fase previa⁵⁸⁹. Así pues, en ese año se operó un cambio en España, lo mismo que en los Países Bajos, una especie de "giro del asilo" que Alemania, Bélgica o Suecia ya habían experimentado el año anterior.

La Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior responsabilizó de este retroceso a la nueva reglamentación, pero también a la introducción de los contingentes de mano de obra extranjera (cf. cap. 3.2.3.) y a la política de visados (cf. cap. 3.1.1.), aunque estos dos puntos serían rebatidos más adelante por los autores del Informe sobre Inmigración y Asilo del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes⁵⁹⁰. Por una parte, en 1993 y 1994 ya habían existido los contingentes, y éstos habían sido los años en los que se habían registrado más solicitudes. Sin embargo, no tuvieron en cuenta que el contingente de 1993 no se había agotado. Por otra parte consideraron irrelevante la mención de la política de visados, ya que los solicitantes de asilo no requerían ningún visado. Pero se equivocaban por dos razones: si se considera que la gran mayoría de las solicitudes se presentaban en territorio español, es decir, después de una entrada (por lo general) legal, la con-

⁵⁸⁷ *Ibíd.*, Disposición adicional 1ª. Gortázar Rotaeché, *El derecho*, pág. 660 sig., critica esta construcción como una disposición basada en la posibilidad, pero admite que los autores del artículo habrían avanzado mucho con respecto a la breve mención que se hace en la Ley. No se incluyó la posibilidad de la reagrupación familiar mencionada en la Resolución europea.

⁵⁸⁸ RD 203/1995, Disposición adicional 2ª.

⁵⁸⁹ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la inmigración y el asilo en España*, págs. 77, 79 sig., en base a las cifras de la OAR de 1996. El Defensor del Pueblo criticó que el procedimiento de inadmisión, que debía tener un carácter de excepción, se aplicaba con exceso. Defensor del Pueblo, *Informe anual 1995*, pág. 207 sig. *Íd.*, *Informe anual 1997*, pág. 231. Según Díez de Aguilar, *La solicitud de asilo*, pág. 575, el procedimiento se aplicaba a todas las solicitudes.

⁵⁹⁰ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la inmigración y el asilo en España*, pág. 79.

cesión de visados sí desempeñaba un papel importante. A ello había que añadir que con las directivas sobre visados se preveían también sanciones contra las empresas de transporte que introdujeran a personas sin visado vigente en la Unión. Por consiguiente, como las empresas, en su propio interés, sólo transportaban a personas que estuvieran en posesión de un visado en regla, la concesión de visados sí repercutía en la posibilidad de entrar en Europa. Precisamente en atención a las nacionalidades que antes de la reforma habían contado con muchos solicitantes, como Perú y la República Dominicana, la reducción coincidió de hecho con la introducción del visado obligatorio. Para otros Estados como China, para los cuales seguía manteniéndose el visado, los nuevos procedimientos de admisión parecieron desempeñar realmente el deseado efecto “disuasorio”.

Así pues, en contra de otras opiniones, la política de asilo fue realmente un instrumento (entre muchos) de control de la inmigración⁵⁹¹. Pero, como en un sistema de vasos comunicantes, sólo se dificultaba una posibilidad de acceso, lo que provocaba que las personas que querían entrar en el país buscaran otras vías de acceso, como los mencionados contingentes, o se dirigieron a otros países. Pero con la equiparación de las dificultades de admisión del asilo en todos los Estados europeos este efecto pudo relativizarse, de modo que al volver a subir las cifras de solicitantes de asilo en toda Europa al final de la década también volvió a registrarse en España una tendencia creciente (cf. tabla 18). Así, tras la posibilidad de control a largo plazo con medidas de política de asilo o de visados, habría que marcar una interrogación, toda vez que nuevos estudios muestran que las migraciones por asilo “dependen también de la propia dinámica de los cursos migratorios, influenciados por condiciones geoestratégicas, decisiones de familiares o de terceras personas, así como por las actividades de los traficantes”⁵⁹². Y precisamente este último aspecto, la decisión por la ilegalidad, es el resultado de las restricciones impuestas a otras posibilidades de cruzar legalmente las fronteras, como son los visados, la reagrupación familiar, la concesión de asilo, etc⁵⁹³.

3.5. La reorganización de la administración migratoria y la política de cooperación para el desarrollo: dos aspectos complementarios

Para finalizar el capítulo sobre la profundización y concretización de la política de inmigración española siguiendo el programa presentado en 1990/91, se tratarán dos

⁵⁹¹ “L’asile va se banaliser pour devenir une technique de contrôle migratoire”. Crépeau, *Droit d’asile*, pág. 25. Blanquer, *Asilo en España*, pág. 77, se opone con vehemencia a considerar el asilo como un control, extremo que en la práctica está alejado de la realidad, aunque sea correcto en la teoría del derecho de asilo.

⁵⁹² Denise Efonayi-Mäder/Milena Chimienti/Janine Dahinden/Etienne Piguet, *Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen*, (Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus), Zürich 2001, pág. 155. Llegan a la misma conclusión Anita Böcker/Tetty Havinga, *Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination*, (European Commission, Document), Luxemburg 1998.

⁵⁹³ Cf. la correspondiente Conclusión de la Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifra 88.

aspectos de dicho programa que por lo general reciben poca o ninguna mención en los análisis correspondientes. Por una parte se trata de la evolución de la administración migratoria desde el Instituto Español de Emigración (IEE) hasta una organización diferenciada dedicada a enfrentarse con los retos que surgen en los ámbitos de la inmigración laboral, del asilo y de la integración social. Este análisis podrá ilustrar en parte cómo la Administración se iba ocupando de cuestiones cada vez más complejas, pero cómo en ocasiones también ejercían su influencia decisiones políticas con independencia de la incertidumbre sobre su eficacia. De algún modo este tema se conecta así con los apartados anteriores y tiene la función no sólo de presentar sino también de clasificar los órganos administrativos mencionados en ellos.

Por otra parte, la política de cooperación para el desarrollo desempeñó un papel importante tanto en las "líneas básicas de la política de extranjería" y en la proposición no de ley de 1991 como en los comunicados europeos, al ser catalogada como tercer pilar de una amplia política migratoria, conjuntamente con la gestión de la inmigración y las medidas para la integración social de los inmigrantes. Su misión era contribuir a limitar a largo plazo la inmigración incidiendo en las regiones de origen. En el marco de este análisis no podremos hacer una presentación exhaustiva de la cooperación española para el desarrollo, pero resumiremos brevemente su evolución comparándola con la política de la Unión Europea para intentar una aproximación al planteamiento sobre si (y hasta qué punto) estaban separados los derechos y la realidad en la relación entre ambos campos políticos.

3.5.1. De la administración de la emigración a la diferenciación de la administración migratoria

Del mismo modo que las medidas legislativas eran reacciones a las nuevas necesidades surgidas de la transformación de España en país de inmigración, también se modificó el marco institucional y aparecieron nuevos agentes. Mientras que al principio sólo se veía afectado el plano del Estado central, las funciones fueron ampliándose cada vez más a las administraciones de las Comunidades Autónomas y locales. Junto al poder ejecutivo, fue también importante el papel del Parlamento como órgano legislativo y el poder judicial con los tribunales, hasta llegar al Tribunal Constitucional⁵⁹⁴ y al Defensor del Pueblo. Asimismo, paralelamente a las organizaciones ya existentes de la Iglesia católica y a los sindicatos, apareció también un gran número de ONGs formando otro grupo de actuación⁵⁹⁵ con el

⁵⁹⁴ Carrillo/Delgado, El entorno, pág. 35 sig., mencionan las Comunidades Autónomas pero ignoran la influencia de la Justicia. Sobre la importancia, p. ej., del Tribunal Constitucional, véase Aja, Derechos y deberes fundamentales.

⁵⁹⁵ Las ONGs no fueron muy relevantes en la configuración de la política de inmigración, aunque algunas participaron desde mediados de los noventa en las discusiones previas sobre determinadas leyes. Su importancia se centró más bien en el ámbito del asesoramiento y la puesta en práctica sobre todo de aspectos de la integración social (cf. cap. 3.3.3.). Cf. John P. Casey, Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain, Barcelona (Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia), doctoral thesis, 1998.

ánimo de configurar y participar en la ejecución de la política migratoria, de modo que el resultado de esta evolución fue una interacción cada vez más compleja⁵⁹⁶. También aumentaron por tanto el alcance y la diversidad de la administración ministerial, que desde el punto de vista de su evolución histórica originariamente sólo estaba orientada a la emigración. Se desplazaron competencias con el fin de aumentar la eficacia o debido a consideraciones políticas básicas; la aparición de nuevos campos de acción y el incremento de la magnitud de los mismos obligaron a crear nuevos departamentos. Con sus "líneas básicas de la política de extranjería" y la proposición no de ley de abril de 1991 el Gobierno apuntaba a este proceso de reforma y modernización de la administración migratoria⁵⁹⁷. Para lograr una implementación coherente y coordinada de la política de extranjería se iban a crear un órgano de coordinación entre los Ministerios implicados, la Comisión Interministerial de Extranjería, oficinas regionales para solicitantes extranjeros, las Oficinas únicas de extranjeros, así como un servicio de atención a la inmigración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A continuación trataremos en primer lugar la evolución en los Ministerios más importantes en el contexto de este estudio (Interior, Asuntos Exteriores, Trabajo y Asuntos Sociales), para finalizar analizando la coordinación entre ellos⁵⁹⁸.

En la formulación de la política migratoria asumió un papel central el Ministerio del Interior, cuya concentración en el aspecto del control de los flujos migratorios, como ya se ha manifestado en los capítulos anteriores, se vio reflejada en el hecho de que los departamentos responsables de estas políticas quedaron ubicados en el organismo responsable de la seguridad del Estado, la Secretaría de Estado de Seguridad. De ella dependían por una parte los departamentos encargados directamente de la seguridad fronteriza y de los controles: la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil. Por otra parte, el elemento administrativo estaba emplazado en la Dirección General de Política Interior, que suministraba una gran parte de las propuestas legislativas, reglamentos, decretos, etc., por lo que en el ámbito político quedaba constituida como el centro de la política de extranjería. Eran competencia de esta Dirección General la admisión de extranjeros, es decir la decisión sobre la expedición de permisos de residencia y, a partir de 1992, también los expedientes de asilo. Con este fin se fundó la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), que asumió las tareas que habían pertenecido anteriormente a la Dirección General de la Policía⁵⁹⁹. Asimismo esta oficina tenía su repre-

⁵⁹⁶ Carrillo/Delgado, El entorno, pág. 30, sobre los agentes políticos entre 1985 y 1996. Destacan la elevada cifra de implicados en relación con el escaso volumen de la inmigración en España.

⁵⁹⁷ Situación de los extranjeros, pág. 269 sig., punto 8 de la proposición no de ley del 9 de abril de 1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380.

⁵⁹⁸ Esto no significa que otros Ministerios no fueran importantes, como p. ej. el Ministerio de Justicia en cuestiones de nacionalidad o los Ministerios de Sanidad, Educación o Cultura en determinados ámbitos de la integración social.

⁵⁹⁹ Dentro de la Dirección General de la Policía, la sección responsable estaba adscrita al departamento encargado de la expedición de pasaportes de la Comisaría General de Documentación. La OAR inició sus labores el 18 de febrero de 1992, pero no fue creada oficialmente hasta la aprobación del Reglamento de aplicación de la reforma de la Ley de Asilo en 1995. Véase Ministerio del Interior, Memoria, pág. 18 sig. y RD 203/1995, Disposición adicional única.

sentación en las dependencias provinciales del Ministerio del Interior, es decir, en la figura del Gobernador Civil⁶⁰⁰, y en las ciudades de Ceuta y Melilla en la figura del Delegado del Gobierno, pudiendo incidir indirectamente en las Oficinas únicas de extranjeros. Estas oficinas, cuya base jurídica se creó inmediatamente después de la aprobación de la proposición no de ley⁶⁰¹, iban a tener carácter central de coordinación a nivel provincial para atender a los extranjeros en todas las cuestiones que les afectaran. En ellas se les proporcionaba información y en ellas podían presentar sus solicitudes y recibir su documentación. Las oficinas tenían que presentar propuestas de resolución de las solicitudes, aplicar sanciones y recopilar información estadística de "carácter administrativo y sociológico" a nivel provincial. Con esta concentración de competencias se pretendía que el procedimiento fuera más eficiente, por lo cual las oficinas, institucionalmente dependientes de los Gobernadores civiles, dependían funcionalmente tanto del Ministerio del Interior como del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁶⁰². No se distribuyeron por todo el país sino que sólo se emplazaron allí donde se daban las cifras más elevadas de extranjeros⁶⁰³.

Como reconocimiento de la creciente importancia de los temas de inmigración y asilo, a finales de 1993 el Gobierno resolvió crear una Dirección General de Extranjería y Asilo independiente que asumió todas las funciones que eran competencia de la Dirección General de Política Interior, como la coordinación de los departamentos del Ministerio y con los Gobernadores Civiles⁶⁰⁴. Además, esta nueva Dirección General quedó adscrita a la Subsecretaría de Interior y no a la Secretaría de Estado de Seguridad, lo que se interpretó como expresión de la creciente disposición a considerar la inmigración desde otro aspecto además de solamente el de la seguridad. Para el cumplimiento de sus funciones se crearon también tres departamentos subordinados con el rango de subdirecciones generales. El cometido de la Subdirección General de Extranjería era el apoyo al Director General en sus investigaciones y en las tareas de coordinación; la Subdirección General de Asilo, la más importante de las tres, asumió la tramitación de los asuntos de asilo, y la última, la Subdirección General de Relaciones Institucionales, se encargaba de las

⁶⁰⁰ A partir de 1996, el Gobierno del PP pasó a denominarlos Subdelegados del Gobierno.

⁶⁰¹ RD 1521/1991, de 11 de octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros (BOE de 26/10/1991).

⁶⁰² *Ibíd.*, arts. 2 y 3.

⁶⁰³ En 1997 existían ocho oficinas de este tipo en Murcia, Barcelona, Las Palmas, Alicante, Almería, Tenerife, Gerona y Lérida, a las que seguirían otras en Ceuta y Melilla. Cf. Foro para la Integración Social de los inmigrantes, Informe sobre la inmigración, pág. 45. Sin embargo, según el Ministro del Interior Mayor Oreja (PP), DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 363, de 18/12/1997, pág. 10713, en ese momento sólo funcionaban las oficinas de Barcelona, Alicante, Almería, Santa Cruz de Tenerife, Gerona y, con restricciones, la de Ceuta. Todavía no estaban en funcionamiento o en planificación los centros de Murcia, Las Palmas, Lérida, las Baleares, Madrid, Valencia y Melilla.

⁶⁰⁴ RD 2322/1993, de 23 de diciembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio del Interior. Sobre las funciones de este departamento, cf. el Director General Jaime Axel Ruiz Baudrihaye ante la correspondiente Comisión Parlamentaria DSC, V Legislatura, Comisiones, nº 140, de 09/03/1994, págs. 4449-4451.

relaciones institucionales tanto en el ámbito nacional como internacional. Cuando a mediados de 1994, tras la dimisión de dos ministros del Interior en un lapso de diez meses, se fusionaron los Ministerios de Justicia y de Interior, volvieron a llevarse a cabo algunas pequeñas reorganizaciones. La Secretaría de Estado de Seguridad, cuyo nombre tenía aún reminiscencias de la época franquista, se transformó emblemáticamente en la Secretaría de Estado del Interior, que como organismo superior quedó encargada de garantizar las libertades de los extranjeros y de los solicitantes de asilo. Las competencias inherentes al control de entradas y salidas del país, así como los asuntos de extranjería dentro de la Dirección General de la Policía pasaron a manos de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, mientras que las tareas de coordinación, así como las autorizaciones de residencia y la concesión de asilo permanecieron en poder de la Dirección General de Extranjería⁶⁰⁵.

Esta estructura se mantuvo durante dos años hasta que en mayo de 1996 el PP tomó posesión del Gobierno. Entonces volvieron a separarse los Ministerios de Justicia y del Interior⁶⁰⁶ y se crearon de nuevo la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría de Interior⁶⁰⁷. A la primera quedó adscrita la Dirección General de la Policía con la Comisaría General, mientras que la Dirección General de Política Interior volvió a quedar supeditada a la segunda, de nuevo con las competencias de la extinta Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo, de cuyas Subdirecciones quedaron sólo la de Extranjería y la de Asilo, prácticamente con las mismas funciones⁶⁰⁸. El PP justificó esta regresión, que a primera vista otorgaba a los temas de inmigración y refugio menos importancia que antes, con el deber de cumplir su promesa electoral. El partido se había propuesto reducir la cantidad de puestos en el Gobierno para ahorrar gastos, por lo cual se eliminaron Secretarías de Estado y Direcciones Generales "superfluas". No obstante, la estructura del reparto de competencias en este ámbito siguió siendo básicamente la misma y, con independencia de la denominación de la Dirección General correspondiente, el interés

⁶⁰⁵ RD 1334/1994, de 20 de junio, de estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia e Interior, art. 2,3 sig. Además se adjudicó a la Dirección General el área electoral (Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo). Carrillo/Delgado, *El entorno*, pág. 32.

⁶⁰⁶ RD 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales (BOE de 06/05/1996, correcciones 8 y 24/05/1996), arts. 1 y 3.

⁶⁰⁷ RD 765/1996, de 7 de mayo, por el que se establece la Estructura orgánica básica de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Interior y de la Presidencia (BOE de 08/05/1996), art. 2.

⁶⁰⁸ RD 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE de 06/08/1996), art. 10. Véase un organigrama de esta estructura en Benlloch, *Actualidad legislativa* (1997), pág. 311. La descripción de funciones de la Subdirección General de Extranjería comprendía la Secretaría de la Comisión Interministerial de Extranjería y la ejecución de los asuntos e informes relacionados con ella, la coordinación de las cuestiones relevantes dentro del Ministerio y con los Gobernadores Civiles de las provincias, así como de las Oficinas de extranjería y los centros de internamiento. La Subdirección General de Asilo se encargaba de la elaboración de propuestas de resolución de los expedientes de asilo, de la ejecución del procedimiento para determinar el Estado responsable del examen, de la coordinación dentro del Ministerio, así como de la Presidencia de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), que tomaba las decisiones definitivas sobre las solicitudes.

del Ministerio de Interior por el control y la seguridad permaneció como antes en un primer plano. Esta estructura se mantendría estable hasta el final de la VI Legislatura y no se modificaría hasta el año 2000, en el marco de la reforma de la Ley de Extranjería (cf. cap. 4.2.1.).

Una estabilidad organizativa similar se observó también en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sus funciones se centraban en el ámbito de la gestión de la inmigración, con la competencia de la expedición de visados de entrada única así como, por ejemplo, de las reagrupaciones familiares. Asimismo, en los casos de expulsión el Ministerio debía estar en contacto con las representaciones extranjeras, lo que implicaba, como en otras áreas, la colaboración con el Ministerio del Interior. El organismo responsable era la Dirección General de Asuntos Consulares, adscrita desde 1985 a la Subdirección General de Extranjería, Refugiados y Pasaportes⁶⁰⁹. Mientras que la actividad de esta Dirección General pasaba por lo general inadvertida, a finales de los noventa cosechó amplias críticas. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes le recriminó en su informe presentado en 1997 una interpretación unilateral restrictiva, y no consultada con la Comisión Interministerial de Extranjería sobre los requisitos para la concesión de visados. Según el Foro, la Dirección General de Asuntos Consulares se comportaba como único intérprete de las reglas y ejercía una influencia decisiva en la entrada de extranjeros en el país, una influencia que estaba fuera de sus competencias⁶¹⁰. También el Defensor del Pueblo se ocupó del tema y criticó además los amplios márgenes de discrecionalidad de los cónsules en los países de origen de los inmigrantes a la hora de interpretar la documentación que éstos debían presentar⁶¹¹. Esta crítica se pudo aplicar en la época anterior y posterior al cambio de Gobierno en 1996⁶¹², a raíz del cual la Dirección General fue transformada casi imperceptiblemente en la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares⁶¹³, dentro de la cual la reformada Subdirección General de Asuntos de Extranjería siguió siendo el organismo responsable de inmigración y asilo con la concesión de visados como elemento central⁶¹⁴.

Las modificaciones más amplias de la administración migratoria tuvieron lugar en el Ministerio de Trabajo, competente en materia de mercado laboral y condiciones

⁶⁰⁹ RD 1485/1985, de 28 de agosto, sobre la Estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE de 29/08/1985), art. 13. La Dirección General estaba alojada en la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, subordinada directamente al Ministro.

⁶¹⁰ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración, págs. 35, 40, y Soriano/Galán, Inmigración y sindicalismo, pág. 127, ponen como ejemplo que para la solicitud de visado se habían previsto cinco documentos, mientras que los consulados exigían hasta 17. Cf. cap. 3.1.1.

⁶¹¹ Defensor del Pueblo, Informe anual 1997, pág. 224 sig. Críticas también en el Congreso, véase DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 103, de 24/09/1997, pág. 5207, Diputado Campuzano i Canadès (CiU).

⁶¹² Foro para la Integración Social de los inmigrantes, Informe sobre la inmigración, pág. 47.

⁶¹³ RD 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios (BOE de 11/05/1996), art. 1.

⁶¹⁴ RD 1881/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE de 06/08/1996), art. 18. Entre las competencias de la Subdirección contaba también la expedición de pasaportes en el extranjero.

de trabajo. Fue aquí donde se percibió más claramente con qué intensidad estaba España comprometida con su pasado como país de emigración y también con su presente a la vista del más de millón y medio de españoles que vivían en el extranjero. Pues la competencia de la concesión de permisos de trabajo para trabajadores extranjeros permaneció, incluso tras la aprobación de la Ley de Extranjería en 1985, en el Instituto Español de Emigración (IEE). Al reconocer que la emigración y las migraciones interiores como asunto central habían quedado obsoletas, en 1985, incluso antes de la aprobación de la Ley, se integró este Instituto autónomo en la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como organismo subordinado, con la denominación de Dirección General del Instituto Español de Emigración. Con este cambio, la Dirección General recibió las competencias de la autorización de permisos de trabajo para trabajadores extranjeros a pesar de que su denominación seguía aludiendo a la emigración⁶¹⁵. El pasaje de la proposición no de ley del 9 de abril de 1991 que reivindicaba la creación de un servicio especializado en inmigración, hacía referencia a este anacronismo. Esa reivindicación fue satisfecha en octubre del mismo año con la transformación de la antigua Dirección General en la Dirección General de Migraciones (DGM), en cuyo ámbito de competencias, además de la emigración, el retorno y las migraciones, interiores se incluyó explícitamente a la inmigración⁶¹⁶. Estas tareas se repartían en tres subdirecciones, de las cuales la Subdirección General de Movimientos Migratorios se encargaba de la emigración, de las migraciones dentro de la CE y en el interior del país. La Subdirección General de Inmigración se ocupaba de determinar la necesidad de mano de obra extranjera, de su reclutamiento y distribución, del cumplimiento de las acciones y de las condiciones laborales, así como de la evaluación de las medidas. En la tercera, la Subdirección General de Promoción e Integración Social, quedó patente la todavía fuerte conexión con la emigración, pues su ámbito de competencias giraba sobre todo en torno a la promoción social, laboral y educativa de los españoles en el exterior y de los retornados. En el marco de los programas competencia de esta Dirección General (cf. cap. 3.3.3.) encontraron también cabida los programas destinados a la integración de inmigrantes⁶¹⁷. La Dirección General de Migraciones fue la que dirigió, en colaboración con los organismos del Ministerio del Interior, el proceso de regularización de 1991/1992, ampliando con ello el campo de los agentes con poder de determinación en la política de inmigración⁶¹⁸.

⁶¹⁵ Con la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre de 1984 ya se había suprimido el IEE como organismo autónomo. Reestructuración mediante RD 530/1985 de 8 de abril. Aragón Bombín, *La emigración española*, pág. 67. Aragón Bombín, *Diez años*, pág. 47, destaca que en part. el Ministro de Trabajo Almunia consideraba inconveniente el hecho de aferrarse al pasado.

⁶¹⁶ RD 1458/1991, de 11 de octubre, sobre la creación de la Dirección General de Migraciones (BOE de 12/10/1991). En Santel, *Migration*, pág. 90, se ha confundido el orden consecutivo de ambas instituciones.

⁶¹⁷ Véanse organigramas del Ministerio de Trabajo y de la DGM, así como datos más completos sobre cada uno de los ámbitos de competencias en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Anuario de Migraciones 1993*, págs. 421-437. Pedro Arete, *La Dirección General de Migraciones, la Oficina Única y la Comisión Interministerial de Extranjería*, en: Alegría Borrás Rodríguez (Ed.), *Diez años de la Ley de Extranjería. Balance y perspectivas*, Barcelona 1995, págs. 208-212, aquí pág. 208 sig.

⁶¹⁸ Carrillo/Delgado, *El entorno*, pág. 34, evalúan al Ministerio de Trabajo como un jugador fuerte en el campo de la política de inmigración, dominado por el Ministerio del Interior.

Al fortalecerse la toma de conciencia en materia de integración, se dio un cambio radical en la distribución de competencias, pues con la reestructuración de los Ministerios españoles después de las elecciones de junio de 1993 la Dirección General de Migraciones fue integrada completamente, conservando su estructura interna, en el Ministerio de Asuntos Sociales⁶¹⁹. Se trataba de dejar de contemplar a los extranjeros sólo como mano de obra y convertirlos también en titulares de derechos⁶²⁰. No obstante, algunas facetas de la integración ya habían sido antes competencia del Ministerio de Asuntos Sociales en tanto en cuanto afectaban a los servicios sociales, lo cual viene a ilustrar cuán poco definida estaba, en parte, la distribución de las competencias⁶²¹. Este nuevo planteamiento en materia de integración, que implicaba con más intensidad a las ONGs, desembocó en el Plan para la Integración de los Inmigrantes, de 1994, cuya ejecución y coordinación fueron adjudicadas dentro de la Dirección General de Migraciones a la Subdirección General de Promoción e Integración Social. Además, con el Plan se crearon dos instrumentos de la política de integración: el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) y el Foro para la Integración Social de los inmigrantes (cf. cap. 3.3.3.). El Observatorio quedó ubicado como un sistema centralizado de información dentro de la Dirección General de Migraciones, sin llegar a convertirse en un organismo específico⁶²². El Foro, cuyas bases legales se aprobaron en abril de 1995⁶²³, fue adscrito como órgano asesor del Ministerio de Asuntos Sociales, el cual ejercía una influencia considerable pues nombraba al presidente del Foro, suscribía como responsable la transmisión de propuestas al Gobierno y, a través de la Dirección General de Migraciones, se hacía cargo de la secretaría del Foro. La debilidad de su posición quedaba patente por una parte en la descripción de sus funciones, de las que se desprendía que, si bien el Foro tenía la facultad de presentar propuestas, no le era posible discutir sobre los programas del Gobierno. A continuación se enumeran sus funciones:

⁶¹⁹ RD 1173/1993, de 13 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales (BOE de 14/07/1993). El Ministerio de Asuntos Sociales no se creó hasta julio de 1988, extraído del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Véase el nuevo organigrama y la información al respecto en Ministerio de Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1995, Madrid 1995, págs. 530-546. La acentuación de la integración en el traspaso de competencias se destaca en Ministerio de Asuntos Sociales, Plan para la Integración Social, pág. 35 sig.

⁶²⁰ Aragón Bombín, Balance del proceso de regulación, pág. 19.

⁶²¹ Era competente la Dirección General de Acción Social. En vista de la distribución, no es correcto, como afirma Izquierdo, La inmigración inesperada, pág. 259, que en 1992 toda la responsabilidad sobre la integración recayera en el Ministerio de Asuntos Sociales.

⁶²² Ministerio de Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1995, pág. 301. También con una descripción de las funciones más específica que en el Plan de Integración: centralización y sistematización de la información existente, captación de información cuantitativa y cualitativa sobre las características especiales de los flujos migratorios, comparación de las situaciones de residencia por regiones y por grupos nacionales, diagnóstico de problemas, evaluación de la eficiencia de las medidas de integración, envío de información correcta a los medios de comunicación, iniciación de un debate positivo en la sociedad civil y prevención de la ignorancia.

⁶²³ RD 490/1995, de 7 de abril, con el que se crea el Foro para la Integración Social de los inmigrantes (BOE de 12/04/1995).

- a) facilitar la comunicación, el intercambio de opiniones e información entre los inmigrantes legalmente establecidos y la sociedad de acogida,
- b) formular propuestas y recomendaciones para promover la integración de inmigrantes y refugiados,
- c) recibir información sobre programas y actividades de las Administraciones públicas en materia de integración social,
- d) recabar y canalizar las propuestas para facilitar la convivencia de organizaciones sociales que se ocupan de la inmigración,
- e) promover estudios e iniciativas relacionados con la integración social de inmigrantes y refugiados, así como
- f) mantener contactos con órganos análogos de ámbito internacional, autonómico y local.

Por otra parte, esta falta de poder quedó documentada en la propia composición del Foro, ya que por parte del Gobierno sólo había representantes de los Ministerios de Educación y Ciencia, Cultura y Asuntos Sociales. En cambio, los clásicos Ministerios cuya actuación determinaba básicamente las condiciones de vida de los inmigrantes y que por ello ejercían una influencia considerable en su integración, no estaban implicados en el Foro. Así se puso de manifiesto, en contra de la postura a la que se refería el Plan de Integración, una concepción muy limitada de la integración social, y por tanto era menos comprensible que el modelo en el que se basaba, el Consejo General de la Emigración, tuviera en sus filas a delegados de todos los Ministerios relevantes⁶²⁴. Los representantes de las Comunidades Autónomas en el Foro procedían de aquellas regiones que contaban con las cifras más elevadas de población extranjera (Madrid, Cataluña, Andalucía), mientras que los representantes de las ONGs y de organizaciones sociales se designaban mediante convocatoria pública⁶²⁵.

Debido a que la concesión de los permisos de trabajo a trabajadores extranjeros se había desmembrado del Ministerio de Trabajo, sólo le quedó a este Ministerio una parte de la política migratoria: los controles para combatir la economía sumer-

⁶²⁴ Véase el organigrama del Consejo en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Anuario de Migraciones 1993, pág. 44.

⁶²⁵ Orden de 18 de mayo de 1995 del Ministerio de Asuntos Sociales (BOE de 24/05/1995). Las organizaciones escogidas, que debían cumplir con determinados criterios, fueron designadas con la Orden de 10 de octubre de 1995 (BOE de 20/10/1995): el Voluntariado de Madres Dominicanas (VOMADE), la Asociación Cultural MALEVA, la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME), la Asociación de Inmigrantes Senegaleses en España (AISE), la Asociación de Mujeres Latinoamericanas, la Asociación de Mujeres Dominicanas en España (AMDE), la Federación de Organizaciones de Refugiados y Asilados en España (FEDORA) y la Asociación de Refugiados e Inmigrantes Peruanos en España (ARIPERU). Como ONGs relacionadas con la inmigración firmaron la CITE-Barcelona, Jóvenes contra la Intolerancia, la Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI), Caritas, la Federación de Mujeres Progresistas, Andalucía ACOGE, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la Federación de Asociaciones Pro-Inmigrantes y la Confederación de Asociaciones de Vecinos (CAVE).

gida a través de inspecciones de trabajo, que tenían su sede en la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁶²⁶.

En sus esfuerzos por simplificar la Administración, tras la victoria electoral de 1996, el nuevo Gobierno del PP disolvió el Ministerio de Asuntos Sociales y lo incorporó en el nuevo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁶²⁷. Volvió a reducir la consideración por los temas de integración y comenzó inmediatamente a tratar el tema de la inmigración como lo había hecho una década antes, como un aspecto prioritario y relevante del mercado laboral. De este modo, la Dirección General de Migraciones fue extraída del ámbito de los asuntos sociales, que pasó a manos de la Secretaría General de Asuntos Sociales, quedando en su lugar adscrita a la Secretaría General de Empleo. Además, por supuestas razones de eficiencia y en consonancia con los nuevos criterios, la Dirección General de Migraciones fue transformada en la nueva Dirección General de Trabajo y Migraciones⁶²⁸, permaneciendo intactas sus tres subdirecciones generales de Movimientos Migratorios, Inmigración e Integración Social⁶²⁹. Esta reestructuración tuvo lugar a pesar de que el Ministro de Trabajo, Javier Arenas, había expresado con la debida anticipación en la comisión parlamentaria competente su descontento frente a la crítica de que la política de inmigración no fuera una política de empleo aunque tuviera que ver con el empleo⁶³⁰.

Pero pocos meses después el Consejo de Ministros cambió de opinión y a principios de 1997 asignó las competencias del ámbito migratorio a la Secretaría General de Asuntos Sociales, con la explicación de que, en vista de su creciente importancia, había que unificar bajo una dirección común la reglamentación de los movimientos migratorios y la gestión de los servicios sociales en esa materia⁶³¹. Así, la Dirección General de Migraciones fue reestructurada y pasó a firmar como Dirección General de Ordenación de las Migraciones (DGOM). Las subdirecciones se redujeron a dos: la Subdirección General de Emigración y la Subdirección General de Regulación de la Inmigración y Migraciones Interiores. En base a esta argumentación, el ámbito de la promoción social e integración se reorganizó por completo con el traspaso de las competencias relacionadas con la emigración y el

⁶²⁶ Véase Izquierdo Escribano, *La inmigración inesperada*, pág. 90. La Dirección General inició en 1993 una amplia campaña para identificar a los trabajadores ilegales.

⁶²⁷ RD 758/1996, arts. 1 y 6. En esta ocasión se fusionaron también los Ministerios de Educación y Cultura.

⁶²⁸ RD 839/1996, art. 6,1 c.

⁶²⁹ RD 1888/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE de 06/08/1996), art. 9.

⁶³⁰ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 30, de 19/06/ 1996, pág. 483, Diputado Griñán Martínez (PSOE), pág. 499, Ministro de Trabajo Arenas Bocanegra (PP). El PSOE reivindicó en septiembre del mismo año en el borrador de una proposición no de ley el restablecimiento de la DGM para tener estructuras adecuadas. La versión definitiva, aprobada en el Congreso por unanimidad, hablaba sólo de medidas de fomento en el marco de las estructuras existentes. BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 10, punto 12 y pág. 12, punto 11.

⁶³¹ RD 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE de 06/02/1997), preámbulo.

retorno a la Subdirección General de Emigración, mientras que las competencias que tenían que ver con los inmigrantes se unieron a las que trataban los asuntos de los refugiados y solicitantes de asilo, que ya se hallaban en el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)⁶³², el cual pasó a denominarse Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Este Instituto, como entidad gestora de la Seguridad Social directamente subordinada a la Secretaría General de Asuntos Sociales, se ocupaba de los servicios sociales que, paralelamente al sistema normal de seguridad social, se dirigían a discapacitados y personas mayores (por ejemplo, con las pensiones por incapacidad). Las funciones adicionales se asignaron así a la nueva Subdirección General de Promoción Social de la Migración y Programas para Refugiados. Según su reglamento eran competencia de esta Subdirección General el seguimiento y el desarrollo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, el diseño y la realización de campañas de promoción social, cultural y laboral, la gestión del Observatorio Permanente de la Inmigración y el apoyo a los solicitantes de asilo y refugiados. Asimismo fue traspasada al IMSERSO la Secretaría del Foro para Integración Social de los Inmigrantes⁶³³.

Algunos observadores evaluaron negativamente esta disgregación de las competencias por ver en ellas dificultada la ejecución de una política coherente⁶³⁴. También la oposición del PSOE criticó al Gobierno por sus cambios de opinión. Por el contrario, la Secretaria de Estado responsable, Amalia Gómez, defendió por una parte el derecho a rectificar errores y, por otra, la decisión de separar ambas caras del fenómeno migratorio: el ordenamiento y lo asistencial⁶³⁵. Los rápidos cambios al comienzo del Gobierno del PP pusieron de manifiesto su inseguridad a la hora de tratar la inmigración más allá del control. El intento de aproximarse a ella sobre todo como un aspecto de la administración laboral no fue suficiente. La argumentación sobre la distribución de competencias y el traspaso del ámbito de la "integración" al IMSERSO subrayó la constatación anterior (cf. cap. 3.3.3.) de que el PP consideraba la integración menos como participación en los derechos y más como "beneficencia" y como necesidad de "auxilio" y de asistencia social, a la manera en que éstos se concedían a las personas mayores y a los discapacitados. Sin embargo, esto no es motivo para suponer que la política de integración no tuvo ninguna relevancia, pues ese Gobierno, por ejemplo, llevó a cabo reformas en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que lo convirtieron en un foro de discusión de mayor peso. Así, a finales de 1998 se incorporaron también como vocales representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y de las Administraciones Públicas, mientras que los Ministerios de Sanidad y Justicia obtuvieron el estatus de observadores. Además resultó un considerable avance la obligación de que los planes, programas y anteproyectos de programas presupes-

⁶³² Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración, pág. 77 sig.

⁶³³ RD 140/1997, arts. 4 y 8. Véanse organigramas del Ministerio y de la SEIE en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1996, págs. 606-608.

⁶³⁴ Colectivo loé, La politique migratoire, pág. 97.

⁶³⁵ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 148, de 19/02/1997, págs. 4061-4063. La Diputada Fernández Sanz (PSOE) criticaba sobre todo la diversidad de las oficinas que atendían a los antiguos emigrantes.

tarios relacionados con cuestiones de integración fueran consultados previamente con el Foro ⁶³⁶, algo que superaba la simple recepción de información que le había correspondido hasta el momento y que le ofreció la posibilidad de ejercer influencia en tales proyectos desde la fase de deliberación. En el curso de la reforma de la Ley en el año 2000, volverían a modificarse estas estructuras al igual que en el Ministerio del Interior (cf. cap. 4.2.1.).

La multiplicidad de las competencias entre los Ministerios explica por qué el Gobierno, en las "líneas básicas de la política de extranjería," consideró necesaria una coordinación, pues la existencia de directivas políticas vinculantes no significaba de por sí que todos los implicados tuvieran los mismos intereses. Más bien tomaban sus decisiones dependiendo de sus funciones especiales y de la información disponible. En consecuencia, podían darse diferencias entre distintos organismos dentro del aparato de Gobierno, dependiendo, por ejemplo, de si ponían en primer plano el interés en el control de acceso o en la integración social. Asimismo, y sobre todo al principio, la definición de las competencias fue deficiente, lo que ocasionó que, en el caso de contactos o incluso conflictos relacionados con terceros, como por ejemplo con el Defensor del Pueblo, no quedara claro cuál debía ser la persona de referencia. Por eso el Defensor del Pueblo, en su informe de 1989, había instado ya al Gobierno a crear un órgano de coordinación ⁶³⁷.

Como una especie de órgano precursor se presentó la comisión ad hoc, creada para llevar a cabo la regularización de 1991/1992 entre los Ministerios de Interior, Trabajo y Seguridad Social, Asuntos Exteriores y Asuntos Sociales (cf. cap. 3.2.2.). Una vez finalizada su actividad en la primavera de 1992 se decidió, en mayo del mismo año, la creación de la Comisión Interministerial de Extranjería (CIE) ⁶³⁸. Se contaba entre sus funciones la elaboración de criterios generales de la política de extranjería, el sometimiento de dichos criterios al Gobierno para su aprobación y el encargo de procurar que todos los Ministerios se atuvieran a ellos. Además tenía la obligación de

- a) conocer el desarrollo de las políticas migratorias en la Comunidad Europea y en otros organismos internacionales y evaluar su incidencia en España,
- b) coordinar las actividades de los Ministerios implicados y armonizar las distintas prácticas,
- c) emitir informes sobre anteproyectos legislativos en materia de extranjería,
- d) redactar directivas para las Oficinas de Extranjeros,
- e) impulsar la aplicación efectiva de los derechos civiles, económicos y sociales que las leyes reconocían a los extranjeros,

⁶³⁶ RD 2816/1998, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE de 15/01/1999).

⁶³⁷ Defensor del Pueblo, Informe anual 1989, pág 73, e Informe anual 1990, pág. 107 sig.

⁶³⁸ RD 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería (BOE de 04/06/1992).

- f) centralizar la información estadística sobre los extranjeros y estudiar los flujos migratorios,
- g) promover el diálogo con las organizaciones sindicales, empresariales y no gubernamentales, así como con las organizaciones representativas de los extranjeros en España,
- h) fomentar una consideración especial con respecto a la población inmigrante iberoamericana.

La Comisión Interministerial estaba presidida por el Secretario de Estado para la Seguridad en el Ministerio del Interior y estaba compuesta por los Subsecretarios de Estado de los Ministerios implicados (Interior, Asuntos Exteriores, Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Asuntos Sociales). Para el cumplimiento de las funciones se crearon Comisiones Delegadas que coincidían con los ámbitos de competencias de los Ministerios con excepción de la cartera de Justicia: Política de visados y cooperación internacional (Asuntos Exteriores), Régimen de extranjería (Interior), Empleo y flujos migratorios (Trabajo y Seguridad Social), así como Promoción e integración social de inmigrantes y refugiados (Asuntos Sociales). Como consecuencia de diversas reestructuraciones entre los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, a finales de 1994 se llevaron a cabo también los correspondientes ajustes en la CIE, con la fusión de la Comisión Delegada de Empleo y Flujos Migratorios y la de Integración bajo la gestión del Ministerio de Asuntos Sociales⁶³⁹. Con la nueva reforma de los Ministerios tras el cambio de Gobierno en 1996 se volvió a traspasar esta función al Ministerio de Trabajo⁶⁴⁰.

En 1997, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes valoró muy positivamente la actividad de la CIE, si bien al mismo tiempo destacó que ciertas diferencias de criterio y algunos conflictos de competencia entre los Ministerios habían influido en diversas decisiones, entre otras en la formulación del Plan de Integración y en la configuración del mismo Foro, el nuevo Reglamento ejecutivo sobre la Ley de Extranjería de 1996, en el cual diversas versiones previas habían querido otorgar a los cónsules y funcionarios un mayor margen de discrecionalidad, la reagrupación familiar, los contingentes, los permisos y la transparencia en las circulares e instrucciones. En parte, estos conflictos verían también su continuación a nivel provincial en las dependencias de los Ministerios, lo que ocasionó diferencias regionales en los estándares para el tratamiento de los extranjeros⁶⁴¹. El listado coincide básicamente con las cuestiones cuya diferencia de valoración, en particular entre el Ministerio del Interior y otros agentes, se ha analizado en el capítulo anterior.

⁶³⁹ RD 2.489/1994, de 23 de diciembre, por el que se modifica el RD 511/1992 (BOE de 27/01/1995).

⁶⁴⁰ RD 2.690/1996, de 5 de diciembre, por el que se modifica el RD 511/1992 (BOE de 26/12/1992). Esta versión permaneció vigente hasta diciembre de 2000.

⁶⁴¹ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Informe sobre la inmigración, pág. 38 sig. Véase un resumen sobre las actividades de la Comisión Interministerial en Ministerio del Interior, El funcionamiento de la CIE y de sus comisiones delegadas desde su constitución, Madrid 1996.

Debido a la creciente complejidad de las cuestiones relevantes para la inmigración y en vista de que cada vez se descentralizaban y se traspasaban más competencias a las Comunidades Autónomas y a los municipios, en su informe de 1997 el Defensor del Pueblo volvió a reivindicar la creación de un nuevo organismo de coordinación con rango suficiente en el seno de la Administración. En su opinión ya no bastaba con coordinar sólo a los Ministerios, y esa falta no se podía compensar ni con la CIE ni con un organismo puramente consultor como el Foro para Integración Social⁶⁴². No estaba solo en su demanda, pues en el marco de una proposición no de ley sobre la política de inmigración, IU se había pronunciado también en este sentido en el Congreso. Este partido reclamaba la creación de una especie de Secretaría de Estado para las Migraciones que garantizara coherencia y eficacia en todas sus vertientes (inmigración, emigración, retorno, integración)⁶⁴³. En la versión que finalmente se aprobó por unanimidad no estuvo esta cláusula, y sólo se hablaba de una mejora de los mecanismos de coordinación. No se pudo profundizar más en la formulación a causa del PP, que alegaba que no se iban a resolver los problemas solamente con la creación de una Secretaría de Estado, y que el partido debía respetar además su promesa electoral de reducir altos cargos en la Administración⁶⁴⁴. No obstante, la reformulación de la Ley de Extranjería en 1999/2000 volvería a tratar este aspecto (cf. cap. 4.2.1.).

3.5.2. La cooperación para el desarrollo como tercer pilar de la política de inmigración: un derecho retórico incumplido.

En sus "líneas básicas de la política de extranjería" de 1990, el Gobierno español había dedicado también un capítulo a la cooperación para el desarrollo con los países de origen de los inmigrantes⁶⁴⁵. Señalaba que la experiencia de España con esta forma de cooperación tenía una historia bastante breve y que debido a motivos culturales e históricos se había centrado principalmente en Iberoamérica. Pero había llegado el momento de comenzar a esforzarse por promocionar el desarrollo económico y social en aquellos países de los que eran originarios la mayoría de los inmigrantes que llegaban a España, destacando especialmente los países del Magreb. A este respecto, la proposición no de ley de abril de 1991 prescribía un incremento de la ayuda al desarrollo para estos países, sobre todo con el objetivo de la formación profesional y la creación de puestos de trabajo⁶⁴⁶.

⁶⁴² Defensor del Pueblo, Informe anual 1997, pág. 39 sig. Véase también la anotación de Casey, Las políticas de inmigración, pág. 334, sobre las discrepancias entre el Estado central y las CC.AA. con respecto a la composición y distribución de los contingentes.

⁶⁴³ BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 187, de 10/10/ 1997, pág. 10, punto 3.

⁶⁴⁴ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 105, de 07/10/1997, pág. 5345, Diputado Jordano Salinas (PP). BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 189, de 15/10/1997, pág. 15, punto 3.

⁶⁴⁵ Situación de los extranjeros, pág. 272.

⁶⁴⁶ Punto 10 de la proposición no de ley del 9 de abril de 1991, Manjón Manjón/Núñez González, Código de migraciones, pág. 1380.

Pero, ¿por qué surgió de repente, dentro de las directrices de la política de inmigración, esta referencia a la política de cooperación para el desarrollo? Ya se había reflexionado con anterioridad sobre la relación entre inmigración y desarrollo, aunque el interés se había centrado en los flujos migratorios entre los países desarrollados⁶⁴⁷. Detrás de ello se escondía la idea de que, mediante el fomento del desarrollo en las regiones de emigración, se podrían crear allí mismo las condiciones necesarias para evitar que continuara una emigración no deseada. Así pues, se trataba del intento de impedir la inmigración mucho antes de que llegara a las propias fronteras, sobre lo cual algunos autores opinaban que para ello no era suficiente una política de inmigración⁶⁴⁸. A pesar de que estas reflexiones en un principio se referían a los países de origen del sur de Europa, cuya situación económica de partida era totalmente distinta a la de los países en vías de desarrollo del "tercer mundo", este modo de proceder se tuvo igualmente en cuenta a finales de los años noventa para la relación con estos últimos⁶⁴⁹.

En su comunicación de 1991, la Comisión Europea se ocupó de la cooperación para el desarrollo, esforzándose en abordar todos los factores que contribuían a la inmigración en la Comunidad Europea. Además de controlar los flujos migratorios y de ocuparse de la integración social, la cooperación para el desarrollo debía ser el tercer factor clave de la política migratoria. Para ello, la Comisión propuso la elaboración de diversas estrategias para crear puestos de trabajo y ofrecer la formación necesaria a la mano de obra de las regiones rurales y suburbanas de grandes centros urbanos en los países en vías de desarrollo. A su vez destacaba la necesidad de medidas para impedir la emigración de profesionales (*brain drain*), que se necesitaban urgentemente para el progreso en sus países de origen, y motivar a estas personas a que permanecieran en ellos. Sin embargo, el punto de partida serían simples acciones de ayuda económica y se requería un planteamiento más exhaustivo, por lo cual la Comisión propuso incorporar el tema de la inmigración como cometido de la política exterior común⁶⁵⁰. Además añadió que también formarían parte de un concepto coherente la consideración de la política comercial, las medidas en las políticas de deudas e inversiones y el fomento de la integración económica regional⁶⁵¹.

No obstante, desde la perspectiva europea, el planteamiento de frenar o incluso impedir la inmigración fomentando el crecimiento económico tenía la desventaja de que los efectos sólo se iban a percibir mucho más tarde, como ya habían criticado los Ministros de Inmigración en su documento de trabajo de 1991⁶⁵². Fue

⁶⁴⁷ P. ej., OECD, *Migration, Growth and Development*, Paris 1978.

⁶⁴⁸ "Migration policy only operates on the surface and therefore is doomed to failure, whereas development policy can attack the causes." Heiko Körner, *The Experience in the Main Geographical OECD Areas – European Sending Countries*, en: OECD, *The Future of Migration*, Paris 1987, págs. 64-85, aquí pág. 81.

⁶⁴⁹ Gildas Simon, *Migration in Southern Europe: An Overview*, en: OECD, *The Future of Migration*, Paris 1987, págs. 258-291, aquí pág. 290.

⁶⁵⁰ Commission of the European Communities, *Commission communication SEC(91) 1855 final*, cifras 11, 47, 48.

⁶⁵¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación COM(94) 23 final*, cifra 56 sig.

⁶⁵² Véase Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 468.

muy polémico determinar si de hecho habría alguna repercusión, ya que apenas se disponía de experiencias previas. Por una parte se sabía (y se sabe) poco sobre las complejas relaciones del desarrollo social y económico, relaciones que transcurren de forma más indirecta que lineal, por lo cual era muy difícil determinar los resultados⁶⁵³. Y lo mismo ocurría (y ocurre) con la relación entre desarrollo y migración, de modo que las consecuencias apenas se podían calcular ya que, dentro de un entramado de factores interdependientes, la cooperación para el desarrollo únicamente incidía en algunos factores. Pero si las relaciones básicas no estaban claras, aún era más complicado decidir sobre qué aspectos había que intervenir. Los pocos estudios que se realizaron llegaron a la conclusión de que los efectos serían escasos e indirectos, con lo cual la cooperación para el desarrollo sólo desempeñaría un “papel secundario” en el objetivo de impedir la inmigración⁶⁵⁴. Asimismo, existía el “peligro” a corto y medio plazo de que se intensificaran incluso las emigraciones, ya que las nuevas condiciones económicas o las mismas capacidades profesionales adquiridas iban a posibilitar este paso o, desde la perspectiva del mismo emigrante, incluso parecían aconsejarlo (*brain drain*). Paralelamente podían surgir además efectos desestabilizadores como el desplazamiento del personal cualificado del país por parte de expertos extranjeros, el desempleo debido a la desaparición de puestos de trabajo tradicionales y el empeoramiento de la calidad de vida debido a los ajustes estructurales⁶⁵⁵.

Con independencia de estos problemas, el tema siguió presente también (igual que a nivel europeo) en las discusiones políticas sobre migración en España, aunque no ocupara el primer lugar⁶⁵⁶. Así, por ejemplo, el Gobierno del PP comenzó a hablar a partir de 1996, en consonancia con los acuerdos de 1991, del “gran principio de la solidaridad”, uno de los ejes fundamentales de la política de inmigración y de la “extraordinaria importancia” de la cooperación para el desarrollo⁶⁵⁷, y la oposición reivindicó en una proposición no de ley sobre política de inmigración el incremento de los recursos disponibles para tal cometido⁶⁵⁸. En estas referencias había dos puntos de vista, a saber, por una parte, como ya se ha explicado al comienzo, la cooperación con el objetivo de impedir la inmigración⁶⁵⁹ y por otra, la

⁶⁵³ Horst Breier, *Development and Migration: The Role of Aid and Co-operation*, en: OECD (Ed.), *Migration and Development. New Partnerships for Co-operation*, Paris 1994, págs. 162-186, aquí pág. 175.

⁶⁵⁴ Stephan Klingebiel, *Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik*, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20 (1994), págs. 18-25, aquí pág. 22. También Breier, *Development and Migration*, pág. 176.

⁶⁵⁵ Klingebiel, *Entwicklungszusammenarbeit*, pág. 23 sig. Al igual que los Ministros de Inmigración en 1991, Guild, *The Developing Asylum and Immigration Policies*, pág. 468.

⁶⁵⁶ Un ejemplo de la relación entre ambos temas es el apartado sobre la política de cooperación para el desarrollo que apareció en el Anuario de Migraciones (sólo) hasta 1993.

⁶⁵⁷ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 24, de 18/09/1996, pág. 1018, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP). DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 103, de 24/09/1997, pág. 5202, Ministro de Trabajo Arenas Bocanegra (PP).

⁶⁵⁸ Ver la propuesta del PSOE en BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 10, punto 13. Y más adelante en pág. 13, punto 12, la versión aprobada por el Congreso.

⁶⁵⁹ Un ejemplo de esta postura fue el Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Delfín Colomé Pujol, *Cooperación y política de inmigración*, en: *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 11 (1991), págs. 72-75, aquí pág. 73. Según Mayeur, *Discursos*, pág. 16, tras ello se esconde la postura de rechazo de que los inmigrantes deberían quedarse allí de donde venían.

perspectiva de que la inmigración es por sí misma una forma de cooperación para el desarrollo. Según esta perspectiva, la acogida de inmigrantes constituía una inversión productiva a favor de los países en vías de desarrollo que se vería reflejada en la formación y educación de los inmigrantes, así como en las remesas enviadas por éstos a sus países. Tal postura fue defendida, entre otros, por Izquierda Unida⁶⁶⁰. Este segundo punto de vista mostraba un claro paralelismo con las reflexiones que se habían dado en España con motivo de la emigración en la época de la posguerra (cf. cap. 1.2.1.). Pero al igual que entonces, también surgió en este momento la duda de si estas inversiones iban a poder emplearse realmente de forma productiva. La experiencia sobre el aprovechamiento de las remesas vertía dudas al respecto, ya que al igual que había ocurrido antes en España, en los países de origen de los inmigrantes dichas remesas se emplearon más bien para el consumo y no se destinaron a la creación de nuevos puestos de trabajo⁶⁶¹. Pero posiblemente esta valoración fuera demasiado negativa, porque cabe también la pregunta de si el hecho, por ejemplo, de construir una casa no es al fin y al cabo una inversión y contribuye indirectamente a la creación de empleo. También se pueden considerar inversiones en el futuro los gastos de educación o sanidad⁶⁶².

Este punto de vista de considerar a los inmigrantes como agentes de la cooperación para el desarrollo encontró a finales de los años noventa en el concepto de "codesarrollo" su entrada en la discusión política del más alto nivel. En un informe para el Primer Ministro francés Jospin, el experto en inmigración y eurodiputado Sami Nair expuso este concepto, que conectaba la cooperación para el desarrollo con los flujos migratorios⁶⁶³. Según él, esta cooperación debería tener lugar en el futuro entre países que se encontraran en igualdad de derechos y que pudieran aprovecharse recíprocamente el uno del otro, lo cual contenía el reconocimiento de que ambas partes se necesitaban. Con esta idea se abría una "nueva visión" de la inmigración, que debía dejar de verse como un fenómeno negativo. Más bien habría que considerar a los inmigrantes agentes conscientes del hecho de la cooperación ("vecteur de développement"), cuyo efecto consistiría en lograr una esta-

⁶⁶⁰ Raimondo Cagiano de Azevedo, La política migratoria en Europa y su percusión en los países mediterráneos: situación presente y futura, en: Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990, Barcelona 1991, págs. 34-41, aquí pág. 41. Sobre la posición de IU, Casillas Casillas, Aspectos sociopolíticos, pág. 151.

⁶⁶¹ Cf. la valoración de los estudios de Ramírez sobre Marruecos en Bernabé López García/Ángeles Ramírez, Migración y relaciones hispano-magrebíes. La cooperación, ¿una alternativa al éxodo?, en: Carlos Vargas Quiroz (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 173-186, aquí págs. 181-186.

⁶⁶² Jean-Pierre Garson, The Implications for Maghreb Countries of Financial Transfers from Emigrants, en: OECD (Ed.), Migration and Development. New Partnerships for Co-operation, Paris 1994, págs. 275-287, aquí pág. 284.

⁶⁶³ Sami Nair, Rapport de Bilan et d'Orientation sur la Politique de Codéveloppement Liée aux Flux Migratoires. Paris 1997 [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/984000139.shtml>] (28/11/2002). Cf. Blanca Herrero Muñoz-Cobo, Codesarrollo: Alternativa para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.

bilización de la inmigración. Esto requeriría una nueva forma de movilidad con inmigraciones programadas, reguladas mediante contingentes y limitadas temporalmente, destinadas por ejemplo a la formación profesional de estudiantes. Estas inmigraciones deberían estar sujetas a normativas claras y vinculantes sobre el retorno, de modo que en base a contratos bilaterales pudiera originarse una especie de rotación controlada. Este avanzado planteamiento no sólo tenía en cuenta el plano bilateral e interestatal, sino una intensa cooperación entre la Administración, las ONGs, las asociaciones de inmigrantes, empresas, organizaciones dedicadas a la formación y universidades a nivel nacional, regional y local. Sin embargo, el concepto no era aplicable como programa para el retorno de inmigrantes que ya residían en el país, sino que más bien se preveía para ellos la mejora de su integración.

No eran ideas totalmente nuevas. El aprovechamiento recíproco ya lo habían proclamado antes los países donantes, aunque está claro que para ellos esto implicaba también ventajas comerciales unilaterales. En su comunicado sobre política de inmigración y de asilo de 1994, la Comisión Europea hablaba de programas de intercambio con un compromiso vinculante de retorno y de una completa implicación de los países en vías de desarrollo en las medidas, y también se había pensado ya en los inmigrantes como en "socios" de las políticas de cooperación para el desarrollo⁶⁶⁴. Pero aunque este concepto quizás no fuera del todo original y en parte cosechara fuertes críticas, entre otras, por ejemplo, la de estar enfocado a impedir la inmigración⁶⁶⁵, sí tuvo el mérito de haber planteado como importante tema de discusión la interconexión de la inmigración y el desarrollo⁶⁶⁶. Y aunque los primeros resultados mostraron en Francia que éste no era un buen camino para librarse de una inmigración no deseada⁶⁶⁷, tuvo tanto éxito que el Consejo Europeo lo citó en sus conclusiones de la cumbre de Tampere de 1999, tal y como más adelante haría la Presidencia española del Consejo en la formulación de sus

⁶⁶⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(94) 23 final, cifras 61, 68. Marie-Hélène Libercier/Hartmut Schneider, *Migrants. Partners in Development Co-operation*, ed. OECD, Paris 1996. Sin que nadie hablara de ello, estos planteamientos tenían también un gran parecido con las medidas iniciadas a mediados de los ochenta para favorecer un retorno "premiado" de los emigrantes laborales españoles. Véase DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 386, de 19/10/1985, pág. 11693, Aragón Bombín (Director General del IEE).

⁶⁶⁵ Christophe Daum, *Développement des pays d'origine et flux migratoires: la nécessaire déconnexion*, en: *Hommes & Migrations* Nº 1214 (1998), págs. 58-72. Criticaba que este concepto se basara en una filosofía que contempla la inmigración como problema tanto para los países de acogida como para los de origen, y que por este motivo Naïr asumía las premisas del Gobierno (p. ej., inmigración como invasión). Además, las posibilidades de desarrollo sugeridas tomando como modelo los países del sur de Europa no tenían validez para los países en vías de desarrollo, ya que en éstos debía partirse de situaciones totalmente distintas. Y finalmente había que preguntarse si las realidades actuales de los sistemas migratorios serían combinables de algún modo con estos planteamientos.

⁶⁶⁶ Cf. Francisco Javier Casas Álvarez, *Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo: reflexiones desde una óptica española*, en: *Migraciones* Nº 8 (2000), págs. 101-126, aquí pág. 113 sig.

⁶⁶⁷ Miguel Pajares, *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil*, Madrid 2000, pág. 104.

objetivos en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior para el período de Presidencia en 2002⁶⁶⁸.

Pero ¿cuáles eran las perspectivas de implementar estas intenciones políticas en la política de la cooperación para el desarrollo? En caso de que realmente fuera tan importante para frenar la inmigración, habría que esperar que los aspectos relevantes para la misma se mostraran también en los planteamientos y en los resultados. Esto se podía ver en los ejemplos europeos, como por ejemplo en la cooperación con los países vecinos de la cuenca sur del Mediterráneo, en los que además de las reminiscencias coloniales e históricas de Francia e Italia, más tarde también de España, y los intereses económicos, energéticos, sociales y estratégicos existentes desde mediados de los años 80, también fue importante en la formulación de la "Nueva política mediterránea" la preocupación por el incremento de la inmigración⁶⁶⁹. La Comisión Europea abordó esta cuestión en 1992, cuando, debido a la inclusión de la cooperación para el desarrollo en el Tratado de la UE de Maastricht⁶⁷⁰, que por primera vez otorgó a la Comunidad Europea un mandato expreso sobre política de desarrollo, presentó una estrategia para el período comprendido hasta el año 2000⁶⁷¹. En los planteamientos para lograr la coordinación necesaria y la relación entre los diversos ámbitos de la política (medio ambiente, movimientos demográficos, SIDA, endeudamiento, integración en el mercado mundial, etc.) por medio de las sinergias entre las políticas comunitarias y bilate-

⁶⁶⁸ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Tampere 15 y 16 de octubre de 1999, cifra 11. Presidencia Española de la Unión Europea, Objetivos en el ámbito de la Justicia y los asuntos de Interior, [Madrid 2002], pág. 11. El documento se refiere aquí a la Cooperación Euromediterránea.

El amplio enfoque en las categorías de política exterior, ayuda para el desarrollo y la economía, así como migración y asilo queda manifiesto en los planes de acción que el Grupo de alto nivel "Asilo y Migración", creado por el Consejo, debía elaborar para Afganistán, Marruecos, Somalia, Sri Lanka, Irak y Albania. No obstante, el problema residía en la dificultad de mantener el equilibrio entre todos los factores, pues debido al interés por limitar la inmigración, tenían más peso los aspectos de control y seguridad que los socioeconómicos, algo que criticaba, p. ej., Marruecos. Véase el informe sobre las acciones realizadas hasta finales del año 2000, Consejo de la Unión Europea, Nota al Consejo Europeo: Grupo de alto nivel "Asilo y Migración"- Remisión del Informe al Consejo Europeo (Niza) (Doc. 13993/00, LIMITE, JAI 152, AG 76), Bruselas, 29/11/2000, en part. cifra 20. El inventario de las medidas como anexo a este documento, Consejo de la Unión Europea, Registro para el Consejo Europeo: Grupo de alto nivel "Asilo y Migración"- Adenda del Informe al Consejo Europeo (Niza) (Doc. 13993/00, ADD 1, LIMITE, JAI 152, AG 76), Bruselas, 29/11/2000.

⁶⁶⁹ Hildegard Lingnau, *Neue Elemente in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der 1990er Jahre*, Berlin 1991, págs. 15-17. Bernhard Fischer, *Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft vor und nach Maastricht*, (HWWA-Report, Nº 127), Hamburgo 1993, págs. 18 sig., 24.

⁶⁷⁰ Título XVII, art. 130U – 130Y TUE (1992). Según el art. 130X, la Comunidad y los Estados miembros deberían coordinar sus políticas, para lo cual la Comisión podía adoptar cualquier iniciativa que le pareciera adecuada.

⁶⁷¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Development Cooperation Policy in the run-up to 2000, SEC(92) 915 final, en: European Commission (Ed.), *Development Cooperation Policy in the run-up to 2000. Collection of Communications from the Commission to the Council and the European Parliament and of Relevant Resolutions, Declarations and Conclusions of the Council of Ministers May 1992/May 1995*, Luxemburgo 1996, págs. 9-72.

rales, mencionó como buen ejemplo su comunicación de 1991 sobre política de inmigración⁶⁷². En ella se explicaba cómo podían identificarse diversos aspectos relevantes para incorporarlos en futuros acuerdos de cooperación. Esta propuesta volvió a incluirse en la definición de prioridades sobre el espacio mediterráneo, que pretendían reducir la presión de la inmigración mediante reformas económicas y mediante el establecimiento de cooperaciones regionales y de medidas de planificación familiar para controlar el crecimiento demográfico⁶⁷³. También el Consejo Europeo abordó este aspecto en su declaración sobre la Comunicación de la Comisión y subrayó la importancia de un crecimiento social y económico sostenible, así como de la introducción paulatina de los países en vías de desarrollo en economía mundial para conseguir reducir las causas de la emigración⁶⁷⁴.

Cuando a mediados de los noventa vencieron los protocolos de financiación con los Estados mediterráneos y hubo que replantearse la cooperación sobre una nueva base, se reunieron a finales de 1995 en Barcelona los Estados de la UE y doce terceros países de la cuenca del Mediterráneo en una conferencia convocada con el fin de sentar estas bases. El resultado de la cumbre fue la Declaración de Barcelona⁶⁷⁵, que se firmó con el objetivo de establecer un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad. Para ello se previeron medidas de desarrollo en los ámbitos de la política y la seguridad, la economía y las finanzas, así como en materia social, cultural y de *human affairs*. El texto hacía hincapié en el tema de la inmigración y destacaba el importante papel de la misma en las relaciones bilaterales. Los Estados acordaron intensificar su cooperación para reducir la “presión de la inmigración”, entre otros, mediante programas de formación y de creación de empleo. En otro punto se abordaban la inmigración ilegal, respecto a la cual acordaron mejorar las políticas de readmisión. La puesta en práctica de estos acuerdos generales se mostró por ejemplo en 1996, con el Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Marruecos, que hizo suyos estos planteamientos comunes en un capítulo sobre la cooperación en el ámbito social para reducir la presión de la inmigración⁶⁷⁶.

No obstante, era lógico cuestionarse si en esta asociación euromediterránea no estarían realmente en primer plano los intereses económicos de la Unión Europea, pues la zona de libre comercio prevista para 2010 la beneficia unilateralmente. Así, el Acuerdo prescribe el acceso libre al mercado para mercancías industriales, pero con algunas restricciones “voluntarias” en aquellos ámbitos en los que los países de

⁶⁷² *Ibíd.*, pág. 17 (Sección V, 2.1).

⁶⁷³ *Ibíd.*, pág. 63. Como motivo se expuso la preocupación de que los problemas de los países en vías de desarrollo pudieran repercutir en la Comunidad, ocasionando un “spillover of the violent demands, politically or religiously inspired” (pág. 44).

⁶⁷⁴ *Ibíd.*, págs. 73-77, aquí pág. 74, punto 8. Declaración del Consejo de 18 de noviembre de 1992.

⁶⁷⁵ Declaración de Barcelona [http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm] (13/05/2002).

⁶⁷⁶ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, arts. 71 a y b. Cf. Diario Oficial L 70 de 18/3/2000. Se firmaron otros acuerdos de asociación con Túnez, Israel, Palestina y Egipto. Hasta fines de 2002 se mantuvieron también negociaciones con Argelia y Líbano.

la cuenca sur del Mediterráneo puedan representar competencia, como por ejemplo en el caso de la producción textil. Por el contrario, sectores anteriormente protegidos quedan supeditados a la competencia europea. Y allí donde estos países pueden ofrecer comparativamente grandes ventajas en los costes, como por ejemplo en la producción de frutas y verduras, la Unión Europea sigue llevando a cabo su política proteccionista para no perjudicar a los productores del sur de Europa⁶⁷⁷. Esta postura contradictoria afectó en particular a España, que tuvo que enfrentarse a un dilema ya que por motivos de seguridad y estabilidad en la región se veía obligada por una parte a apoyar a los países del sur en cuestiones de desarrollo, pero por otra quería lograr un nivel de bienestar equiparable al de los países ricos de la Unión y, por este motivo, en atención a sus propios intereses mostró poca deferencia, especialmente frente a Marruecos, en materia de agricultura y pesca. Estos problemas ocasionaron que en 1995 España paralizara temporalmente las negociaciones sobre la asociación entre la Unión Europea y Marruecos debido a profundos desacuerdos en temas de agricultura y pesca⁶⁷⁸.

El principio de evitar la inmigración mediante la cooperación para el desarrollo se manifestó también en el ámbito más estricto de la política de desarrollo de la UE⁶⁷⁹, cuando volvió a negociarse la firma del Acuerdo con los Estados del ACP. A diferencia del anterior Convenio vigente de Lomé IV, el Acuerdo de Cotonou, firmado en el año 2000, obtuvo una explícita dimensión política de cara a la cooperación para el desarrollo, en la cual, junto con aspectos como la democracia, los derechos humanos, los gastos militares, las drogas, la criminalidad y la discriminación por motivos étnicos o religiosos, también tenían cabida los temas de inmigración. El Acuerdo determina que una "asociación implica, por lo que se refiere a la emigración", un trato equitativo de los nacionales de terceros países con residencia legal, su no discriminación con respecto a las condiciones de trabajo, remuneración y despido. Subraya el mecanismo descrito anteriormente de conseguir a largo plazo la normalización de los movimientos migratorios por medio de

⁶⁷⁷ Véase acerca de esta "asimetría de intereses" Eberhard Rhein, *Die Europäische Union und der Mittelmeerraum*, en: Werner Weidenfeld (Ed.), *Europa-Handbuch*, Bonn 2002, págs. 700-715, aquí págs. 708-710. Véase también sobre política mediterránea y el Proceso de Barcelona la valoración crítica de George Joffé, *Europe and the Mediterranean: The Barcelona Process Five Years on*, (RIIA Briefing Paper, New Series No. 16), London 2000. George Joffé/Álvaro Vasconcelos (Ed.), *The Barcelona Process. Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, London 2000. Una valoración similar que incide en los intereses de la política de seguridad en Christine Parsdorfer, *La politique méditerranéenne de l'UE*, en: *Développement et Coopération*, Nº 3 (mayo-junio 1998), págs. 12-14, y Núñez Villaverde/Hernando de Larramendi, *La política exterior*, págs. 83, 134. Una visión general en Hans Günter Brauch, *La emigración como desafío para las relaciones internacionales y como área de cooperación Norte-Sur en el proceso de Barcelona*, en: Antonio Marquina, (Ed.) *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Madrid 1997, págs. 17-90. Una síntesis sobre los pocos avances en el Proceso de Barcelona hasta 1999 en Antonio Blanc Altemir, *Un nuevo impulso a la arquitectura mediterránea de la Unión Europea*, en: Antonio Blanc Altemir (Ed.) *El Mediterráneo: un espacio para la cooperación, el desarrollo y el diálogo internacional*, Madrid 1999, págs. 19-66.

⁶⁷⁸ Gillespie, *Spain and the Mediterranean*, págs. 42, 51 sig., 135.

⁶⁷⁹ La política del Mediterráneo se trata como un ámbito político propio en el área de las relaciones internacionales de la UE.

estrategias destinadas a reducir la pobreza, mejorar las condiciones de vida y de trabajo, crear puestos de trabajo y desarrollar la formación, incidiendo directamente en las "dificultades estructurales" de las partes en el marco de la planificación del desarrollo y de la regulación de los movimientos migratorios. Asimismo trata el tema de los acuerdos de cooperación para la formación y los estudios superiores. Y, del mismo modo que en el Acuerdo de asociación con Marruecos, el Acuerdo de Cotonou contiene una normativa para la readmisión de los inmigrantes ilegales⁶⁸⁰. Precisamente los elementos de este Acuerdo muestran que las ideas del "codesarrollo" en relación con la inmigración habían penetrado claramente en la política de la Unión Europea, con total independencia de hasta qué punto se pueda demostrar con el tiempo su eficacia, y por ello se tiene en cuenta la reciprocidad de ambos ámbitos políticos. Queda sin resolver la cuestión de si también existe esta reciprocidad en el caso español.

A diferencia de la UE, España, como Estado donante, era un país en cierto modo principiante en la cooperación para el desarrollo. Si bien desde finales de los años sesenta ya se habían firmado acuerdos sobre cooperación técnica, en su gran mayoría con países de América Latina⁶⁸¹, se trataba más bien de una tradición de cooperación con estos Estados sobre todo por razones históricas (cf. cap. 1.2.1.). Que la poca definición de los objetivos era más bien el reflejo de una "retórica paternalista"⁶⁸² y que tras ellos no podía haber ningún gran compromiso económico fue algo que explicaba el hecho de que España se había estado beneficiando hasta 1977 de ayuda internacional y de que incluso hasta 1981 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional habían considerado a España como país en vías de desarrollo. Aunque desde los años setenta España era miembro de diversos bancos internacionales de desarrollo, y a pesar de que en 1976 había fundado además un Fondo propio de Ayuda al Desarrollo (FAD), los créditos concedidos por este Fondo estaban destinados principalmente al fomento de las exportaciones españolas⁶⁸³. Pero en 1992 España ya ocupaba el décimo lugar en la relación de países donantes de la OCDE⁶⁸⁴. A nivel bilateral, formaban parte de la cooperación,

⁶⁸⁰ Acuerdo de asociación entre los miembros del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico por una parte y la Unión Europea y sus Estados miembros por otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000 (Acuerdo de Cotonou), art. 13. Diario Oficial L 317 de 15 de diciembre de 2000. Siegmund Schmidt, Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 19/20 (2002), págs. 29-37.

⁶⁸¹ Cf. una relación de tales acuerdos en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Anuario de Migraciones 1993, pág. 512 sig.

⁶⁸² Mariano Aguirre/Francisco Rey, Development Co-operation and Humanitarian Action in Spanish Foreign Policy, en: Richard Gillespie/Richard Youngs (Ed.), Spain: The European and International Challenges, London 2001, págs. 190-209, aquí pág. 194.

⁶⁸³ Marcus Schömmel, Una reflexión acerca de los créditos del FAD y la cooperación al desarrollo, en: Información Comercial Española Nº 702 (1992), págs. 160-172, aquí pág. 171. Estos créditos tenían condiciones "flexibles" en cuanto a los intereses y al reintegro, pero estaban supeditados a la adquisición de mercancías o servicios españoles.

⁶⁸⁴ Development Assistance Committee, Spain, (Development Co-operation Review Series, 3), ed. OECD, Paris 1994, pág. 37. España era miembro desde 1991 del Development Assistance Committee (DAC) de la OCDE.

además de los créditos del FAD, programas y proyectos individuales (equipamiento, cooperación técnica, ayuda alimenticia, ayuda de emergencia, becas, cooperación cultural y científica), ejecutados por la Administración del Estado y a través de ONGs. A ello hay que añadir la denominada cooperación descentralizada para el desarrollo, de la cual eran responsables las Comunidades Autónomas y los municipios, que también se apoyaban a menudo en las ONGs para su ejecución⁶⁸⁵. Paralelamente existía el nivel multilateral, derivado de las participaciones en los foros internacionales. Cabe destacar dentro de la Unión Europea las contribuciones al presupuesto de la UE para el desarrollo, así como el Fondo Europeo de Desarrollo, con lo cual España participaba en los convenios de Lomé con los Estados del ACP (a partir de 2000 el Acuerdo de Cotonou), en los protocolos financieros en el marco de la renovada política mediterránea (a partir de 1996 la Asociación Euro-mediterránea), así como, de mayor a menor preferencia, en la cooperación con los países de Europa Central y Oriental, con los Estados de la ASEAN y con América Latina. Además, en relaciones multilaterales, colaboró con las organizaciones financieras internacionales, es decir el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y diferentes bancos de desarrollo y, finalmente, con el resto de organizaciones que estaban incluidas sobre todo en las Naciones Unidas, como UNDP, FAO o UNICEF⁶⁸⁶.

Como justificación de las directrices políticas de la cooperación para el desarrollo, el Senado español presentó en 1984, dos años después de la toma de posesión del Gobierno socialista, un "Informe sobre la cooperación internacional en España"⁶⁸⁷, que trataba en un tono crítico esta cooperación, apelando a la conciencia de la sociedad española sobre sus obligaciones con respecto "a países del llamado Tercer Mundo". El Informe llegaba a la conclusión de que la política anterior se había llevado a cabo de forma totalmente incoherente y sin coordinación por medio de un gran número de administraciones, sin que existieran claros criterios. Faltaba un concepto global que respondiera a los asuntos regionales más importantes y a los intereses de la política exterior. A ello había que añadir un marco financiero insuficiente y la ausencia de una normativa legal adecuada, como la que ofrecería una ley. En las líneas básicas que se desprenden de este análisis para una política coherente, se puso de manifiesto la importancia que daban los socialistas a una mejor distribución del bienestar en el marco de la solidaridad internacional. La cooperación no debía tener una orientación paternalista, sino que debía actuar in situ con el objetivo de alcanzar un desarrollo autónomo y no dependiente teniendo en cuenta la independencia política y económica de los

⁶⁸⁵ Cf. una exposición completa de estas ayudas para el Magreb en Núñez Villaverde/Hernando de Larramendi, *La política exterior*, págs. 101-124.

⁶⁸⁶ Cf. Antonio-Gabriel Rosón Alonso, *Un decenio de cooperación española al desarrollo*, en: Rafael Calduch (Ed.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid 1994, págs. 335-367, aquí pág. 353. Francisco Albuquerque, *La cooperación oficial de España al desarrollo*, en: *Información Comercial Española*, N° 702 (1992), págs. 144-159, aquí págs. 152-155.

⁶⁸⁷ Informe sobre la Cooperación Internacional en España, BOCG, II Legislatura, Serie I, n° 89, de 20/07/1984.

países en vías de desarrollo, con lo cual por una parte se distanciaba claramente de las anteriores formas de cooperación y por otra se inspiraba en las teorías de la dependencia, dominantes en aquella época⁶⁸⁸. Sin embargo, a estas ideas se opusieron casi diametralmente otras de lectura ecléctica, según las cuales debían impulsarse tanto la evolución de la política cultural española, principalmente con respecto a América Latina (sucesora de la antigua política exterior cultural) como la penetración en la economía, debido a la evolución en América Latina, el Magreb y en el África Subsahariana⁶⁸⁹.

En 1987 el Gobierno español asumió estas ideas como directrices de su política de cooperación para el desarrollo⁶⁹⁰. En particular, pretendía centrar sus esfuerzos en alcanzar hasta el año 2000 el 0,7% del PIB propuesto por las Naciones Unidas como volumen de inversiones. Como en ese momento la cuota de España era sólo del 0,08% se acordó primero como objetivo más realista un acercamiento al promedio de los países donantes miembros del Development Assistance Committee (DAC) de la OCDE, que consistía en algo menos de la mitad de la propuesta de la ONU⁶⁹¹. La ejecución de los programas iba a estar en manos de la Administración, las ONGs, las empresas privadas y públicas, los sindicatos, etc. Había que elegir las regiones receptoras en base a los intereses de la política exterior española, por lo que se otorgó una especial importancia a la promoción de América Latina, lo cual por una parte estaba en consonancia con los propios intereses tradicionales en esta región especialmente conectada a España, mientras que por otra parte ésta era la región menos favorecida por la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, donde la atención se centraba sobre todo en las antiguas colonias de Francia y Gran Bretaña⁶⁹². La propuesta consistía en distribuir el compromiso regionalmente, un 45% para América Latina y un 38% para África, dedicando más atención al Magreb y menos al África Subsahariana. El motivo era la escasa experiencia de la diplomacia española en esa región, en la que el país apenas había estado presente. Asimismo, los programas debían concentrarse en la antigua colonia de Guinea Ecuatorial, así como en los países de habla lusa, es decir, las antiguas colonias portuguesas⁶⁹³. Los contenidos de los programas refle-

⁶⁸⁸ Sobre estas teorías cf. Andreas Boeck, "Dependencia-Theorien", en: Nohlen, Dieter (Ed.), *Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*, revisado completamente, reed. [10ª edic.], Reinbek bei Hamburg 1998, págs. 171-175.

⁶⁸⁹ Véase Rosón Alonso, *Un decenio*, págs. 338-341.

⁶⁹⁰ Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, cf. texto en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Anuario de Migraciones 1993*, págs. 507-510. Resumido en Rosón Alonso, *Un decenio*, págs. 344-347.

⁶⁹¹ Cf. Development Assistance Committee, *Spain (1994)*, pág. 11.

⁶⁹² Anna Ayuso Pozo, *La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto*, en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 54-55 (2001).

⁶⁹³ Fernando Riquelme, *La cooperación bilateral España-África*, en: Carlos Vargas Quiroz (Ed.), *África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo (Documentos y Estudios 78)*, Madrid 1993, págs. 75-83, aquí págs. 77 y 81. Riquelme fue Director General del Instituto de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores. Justificó este compromiso por los antiguos territorios portugueses con los escasos esfuerzos de Portugal debido a sus problemas económicos así como con la proximidad lingüística para muchos trabajadores españoles.

jaban en definitiva la relación entre el compromiso por la reconstrucción y el fortalecimiento de la posición española en el mundo en los ámbitos de agricultura, sanidad, formación profesional, aprendizaje del español, ayuda para el desarrollo institucional, infraestructuras básicas, así como en la construcción de industrias, siempre que para España fuera posible establecer relaciones de interés y expandir la tecnología española.

En los años siguientes, las dos cámaras del Parlamento español mostraron gran interés por los temas de la cooperación para el desarrollo, y en sus comisiones de Asuntos Exteriores elaboraron nuevos informes donde concretaban los objetivos de esta política. El Informe del Congreso de 1992 actualizaba algunas de las líneas generales y reivindicaba un amplio proyecto que tuviera en cuenta aspectos como la paz, la conservación del medio ambiente y el respeto a los derechos humanos en el concepto de lo que tenía que ser el desarrollo, y que a la vez mantuviera una relación coherente con otras consideraciones políticas, por ejemplo la política económica o comercial. Asimismo el documento reivindicaba una mejora de la práctica administrativa⁶⁹⁴.

El Senado desarrolló estas posiciones y resumió la reorientación necesaria⁶⁹⁵. En general, en un mundo en transformación con tendencias heterogéneas se requerían estrategias diferenciadas acordes con las antiguas regiones de acogida, pero también con las que se habían incorporado como Oriente Medio, Europa Central y Oriental, la Confederación de Estados Independientes (CEI) o Sudáfrica. Los objetivos predominantes se hallaban en los ámbitos de la sanidad, la demografía, las drogas, las migraciones, los refugiados, el medio ambiente y el mantenimiento de la paz. Las políticas a ejecutar debían distinguirse por un planteamiento exhaustivo, una buena gestión y por el objetivo del desarrollo sostenible.

Partiendo de esta base, el informe formulaba las prioridades actuales, que debían concentrarse en primer lugar en una rigurosa selección de criterios, sobre todo dirigidos a combatir la pobreza. En segundo lugar había que buscar nuevas vías para incrementar la disponibilidad de recursos financieros y dar un nuevo impulso para alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB. En tercer lugar se subrayaba la necesidad de mejorar la eficacia de los programas, lo que podía lograrse, entre otros, con sistemas democráticos y representativos en los países receptores. Aunque el Senado calificaba con "sobresaliente" la política española de cooperación y ayuda al desarrollo, formuló algunas recomendaciones. Primero renovó su reivindicación de 1984 de una ley que regulara la materia. Además había que mejorar la eficacia de los correspondientes órganos de la Administración y elevar a corto plazo la ayuda al 0,35% del PIB, como ya se había propuesto en 1992. Para lograr este aumento, la recomendación apelaba a la concentración en la cooperación bilateral, con la cual, a diferencia de la ayuda multilateral, se podía influir mejor en la utilización del

⁶⁹⁴ Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo, BOCG, IV Legislatura, Serie E, nº 235, de 27/11/1992.

⁶⁹⁵ Informe de la ponencia de estudio de la política española de cooperación para el desarrollo, BOCG, V Legislatura, Serie I, nº 196, de 22/11/1994.

gasto. Además de la reforma de los créditos FAD, la ayuda española debía continuar con la concentración geográfica y sectorial destinada a la educación, la sanidad, a la lucha contra la pobreza y las situaciones de marginación.

El Senado reaccionaba con estas propuestas, entre otros, a los resultados de una evaluación de la política española que el DAC había realizado a principios de 1994 en España⁶⁹⁶. A pesar de que el volumen de la inversión española se había incrementado considerablemente con respecto a finales de los ochenta, alcanzando en 1992 el 0,27% del PIB, el aumento se debía sobre todo a la ampliación de los créditos FAD, que representaban más de la mitad del gasto. Por este motivo, el DAC había evaluado el carácter de la cooperación para el desarrollo en España como comercial, lo que no estaba en consonancia con sus recomendaciones. Se esperaba más bien que el país hiciera una clara distinción entre las ayudas y los intereses comerciales, por lo cual había que modificar la regulación de los créditos FAD, que en definitiva no se habían creado para la cooperación al desarrollo. Otro punto de crítica fue la falta de priorización en determinados países. Así, a pesar de la importancia que los créditos FAD daban a América Latina, China se había convertido en uno de los países receptores más importantes. Estos créditos también ocasionaban que, en contra del objetivo fijado de combatir la pobreza, se contara entre los países receptores sobre todo a países con ingresos medios a altos. Por otra parte, el DAC calificó de deficiente la coordinación de las medidas y la evaluación.

Este dictamen coincidió con los resultados de un estudio valorativo que un año antes había realizado el experto español en cooperación José Antonio Alonso⁶⁹⁷, quien destacó como positivas tanto la consolidación y expansión de los recursos, que él interpretaba sobre todo como resultado de los compromisos internacionales, de la creciente consolidación institucional de la política de desarrollo mediante la creación de un organismo administrativo diferenciado en el Ministerio de Asuntos Exteriores⁶⁹⁸ y de la introducción de nuevos instrumentos con-

⁶⁹⁶ Development Assistance Committee, Spain, (Development Co-operation Review Series, 3), ed. OECD, Paris 1994.

⁶⁹⁷ En el marco de una jornada organizada por la Fundación Friedrich Ebert en Toledo en 1993 con el objetivo de unificar los ámbitos de inmigración y desarrollo. José Antonio Alonso, Diez años de cooperación oficial al desarrollo en España, en: Carlos Vargas Quiroz (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 295-314.

⁶⁹⁸ En 1985 se había creado en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, SECIPI (RD 1485/1985, de 28 de agosto, BOE de 29/08/1985). Se le adscribieron tres Direcciones Generales (Relaciones Culturales, Cooperación Técnica y Relaciones Económicas) y dos Institutos independientes que tenían sus raíces todavía en la época "imperialista" de Franco (Instituto de Cooperación Iberoamericana e Instituto Árabe de Cultura). A fin de que la SECIPI pudiera llevar a cabo sus funciones (dirección, programación, coordinación) dirigidas a lograr una mejor sintonía entre los Ministerios, se creó en 1986 una Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (RD 451/1986, de 21 de febrero, BOE de 04/03/1986). Al comprobarse que la estructura de la SECIPI era insuficiente, en 1988 se redujo el número de Direcciones Generales y se anexionó a ambos Institutos a la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a los que se

tractuales⁶⁹⁹. Pero a su vez criticaba (a pesar de la propia imagen positiva que daba la Administración)⁷⁰⁰ la falta de voluntad del Gobierno de asumir responsabilidades propias en proyectos concretos debido a que la mayor parte de las ayudas procedía de los créditos FAD otorgados por el Ministerio de Economía, en detrimento de la concesión de ayudas técnicas consecuentes. Pero así no se apreciaban verdaderos esfuerzos por cambiar las estructuras económicas o de producción en los países receptores, y remitía a la crítica que años antes había expresado el Senado sobre la falta de planificación suficiente a largo plazo en relación con la cooperación para el desarrollo.

Los cambios que el Gobierno español efectuó en los años siguientes respondieron a estas críticas, pero también se vieron influidos por la presión que ejercía la opinión pública. A finales de 1994, algunas ONGs, sobre todo "Plataforma 0,7%", consiguieron llevar a cabo con éxito una campaña en todo el país con acciones de concienciación sobre estos temas que llevaron a todos los partidos a apoyar estos objetivos solidarios⁷⁰¹ y que impulsaron al Gobierno a aumentar el volumen de los recursos disponibles. Como resultado, el DAC realizó en 1998 una valoración mucho más positiva, elogiando el incremento general de las ayudas, junto a una reducción de los créditos condicionados del FAD en favor de una ayuda con menos obligaciones y de una expansión de las ayudas descentralizadas. Según el DAC, había que continuar por ese camino, aunque seguía reivindicando la mejora de una planificación todavía deficiente y el fomento del diálogo con los implicados, por ejemplo con las ONGs⁷⁰². Asimismo elogió las gestiones para la elaboración de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se estaba debatiendo desde 1997 en el Congreso. La Ley⁷⁰³, aprobada a mediados de 1998 con el objetivo de crear las bases legales unificadas reivindicadas por el Senado desde 1984, tenía entre otros el objetivo de eliminar problemas persistentes como la excesiva rigidez en los procedimientos administrativos y la falta de transparencia en cuanto a planificación, coordinación y evaluación. Asimismo se proyectaba

añadió un tercer Instituto de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RD 1527/1988 de 11 de noviembre, BOE de 23/12/1988). Cf. un organigrama en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Anuario de Migraciones 1993, pág. 514. Sobre las estructuras Rosón Alonso, Un decenio, págs. 342-344. En el informe del Senado BOCG, V Legislatura, Serie I, nº 196, de 22/11/1994, pág. 12 sig.

⁶⁹⁹ Alonso se refiere aquí a Protocolos Económicos, así como a Tratados de Amistad y Cooperación acordados con países de América Latina y del Magreb, que ofrecen generosos márgenes de crédito y la posibilidad de conectar los diferentes mecanismos e instrumentos de la política para el desarrollo. No obstante, Alonso valora mejor la teoría que los resultados obtenidos hasta entonces. Alonso, Diez años de cooperación, pág. 304 sig. Cf. también Alburquerque, La cooperación oficial, pág. 151 sig.

⁷⁰⁰ P. ej. Alfonso Carbajo Isla, La cooperación internacional de España, en: Carlos Vargas Quiroz (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 351-360. Se trataba del presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

⁷⁰¹ Development Assistance Committee, Spain (Development Co-operation Review Series, 27), ed. OECD, París 1998, pág. 19.

⁷⁰² *Ibíd.*, págs. 7-10. El informe contiene una presentación de la cooperación para el desarrollo descentralizada con el ejemplo de los programas de Cataluña y de Barcelona (págs. 43-45).

⁷⁰³ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación internacional para el desarrollo (BOE de 08/07/1998).

debatir en el Congreso planes plurianuales y se preveía una serie de gremios, como un Consejo de Cooperación para el Desarrollo, en el cual coincidieran todos los agentes sociales implicados (ONGs, etc.), una Comisión Interterritorial y una Comisión Interministerial. Los principios, objetivos y prioridades definidos por la Ley coincidían con los perseguidos anteriormente, pero en parte fueron complementados con nuevos aspectos. Así, por ejemplo, se estableció como principal objetivo de la cooperación para el desarrollo la lucha y la eliminación de la pobreza en el mundo ⁷⁰⁴. De ello se derivaba una serie de prioridades en diferentes ámbitos:

- a) Fomento de los servicios sociales básicos, con especial incidencia en la salud, la educación, la seguridad alimentaria y la formación de recursos humanos.
- b) Dotación, mejora y ampliación de infraestructuras. Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado.
- c) Protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los más vulnerables (menores, refugiados, retornados, indígenas, minorías).
- d) Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil.
- e) Protección y mejora del medio ambiente, conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.
- f) Fomento de la cultura, con especial incidencia en el fortalecimiento de la identidad dirigida al desarrollo endógeno y a la participación.
- g) Desarrollo de la investigación científica y tecnológica y su aplicación en la cooperación para el desarrollo ⁷⁰⁵.

Los objetivos contenidos en las directrices anteriores con respecto a la difusión de la cultura hispánica y a la expansión de la economía española no se mencionaron aquí explícitamente, pero seguían estando presentes, si bien de un modo más encubierto, como en la contribución a un mayor equilibrio en las relaciones económicas y comerciales y en el fortalecimiento de las relaciones culturales ⁷⁰⁶, lo que criticaron las ONGs en el ámbito del desarrollo ⁷⁰⁷. Seguían considerándose áreas geográficas de actuación preferente los países de Iberoamérica, del norte de África y ahora también de Oriente Medio, además de otras regiones con las que España mantenía vínculos históricos o culturales ⁷⁰⁸. El mero hecho de la aprobación de una ley tan extensa con el compromiso de una planificación plurianual motivó al DAC a subrayar que esta medida superaba considerablemente el nivel alcanzado en muchos otros Estados de la OCDE ⁷⁰⁹.

⁷⁰⁴ *Ibíd.*, art. 1.

⁷⁰⁵ *Ibíd.*, art. 7.

⁷⁰⁶ *Ibíd.*, art. 3 b y e.

⁷⁰⁷ Véase dictamen de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo de julio de 1998 "Valoración de la Ley de Cooperación" [<http://www.congde.org/valoracion.htm>] (07/05/2002).

⁷⁰⁸ Ley 23/1998, art. 6.

⁷⁰⁹ Development Assistance Committee, Spain (Development Co-operation Review Series), en: *The DAC Journal* 3, No. 2 (2002).

¿Cuál era el papel de la inmigración en las reflexiones sobre esta política? Si de hecho la cooperación para el desarrollo iba a asumir una posición tan importante en la política migratoria, como siempre se había subrayado, el tema de la inmigración debía ocupar como contrapunto un lugar en las deliberaciones sobre la concepción de la cooperación para el desarrollo, al igual que se observaba a nivel europeo. Pero en España este tema apareció en los documentos más bien de forma marginal y a un nivel más general en la relación de los factores que estaban cambiando en el mundo⁷¹⁰, si bien de vez en cuando surgía en los debates la relación desarrollo-inmigración. Pero en la primera mitad de los años noventa se trataba más en el sentido de ampliar la ayuda al desarrollo o de aceptar más inmigración⁷¹¹. Aún no se podía hablar de una relación coherente entre ambas esferas políticas. En este sentido criticó un experto en desarrollo que, a pesar del incremento de recursos que había tenido lugar desde los primeros años de la década, los objetivos de desarrollo que se habían proclamado o incluso el freno de la inmigración como consecuencia de los mismos, no representaban, aparte de la pura retórica, una auténtica preocupación ni para España ni para la totalidad del llamado "primer mundo"⁷¹².

Si se tiene en cuenta que la preocupación y las medidas, precisamente contra la inmigración ilegal aumentaron en la segunda mitad de la década, habría que esperar que por lo menos esto hubiera encontrado su expresión tanto en los debates españoles como a nivel europeo, por ejemplo, en el Acuerdo de Asociación con Marruecos. Pero ni el texto de la Ley de Cooperación para el Desarrollo ni los debates que tuvieron lugar sobre esta Ley abordaron los temas de la inmigración o de los movimientos demográficos⁷¹³. A ello hubo que añadir un estancamiento de las inversiones durante esos años de Gobierno del PP, a pesar del crecimiento económico, que el porcentaje relativo del PIB incluso se redujo y que no hubo ninguna aproximación al objetivo del 0,35% (y mucho menos al del 0,7%)⁷¹⁴.

⁷¹⁰ Sin nombrar la problemática de la inmigración, p. ej., el Informe del Congreso de 1992 hablaba de que sería positiva para la seguridad y la estabilidad la integración de las "poblaciones" en su entorno geográfico tradicional, al encontrar allí condiciones laborales y de vida satisfactorias. BOCG, IV Legislatura, Serie E, nº 235, de 27/11/1992, pág. 23.

⁷¹¹ DSC, IV Legislatura, Pleno, nº 235, de 26/11/1992, pág. 11912, Diputado Núñez Encabo (PSOE).

⁷¹² Francisco Alburquerque, Cooperación al desarrollo: ¿Instrumento para el desarrollo o de contención de los flujos migratorios?, en: Carlos Vargas Quiroz (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 323-331, en part. pág. 329.

⁷¹³ Exceptuando una mención muy general de los refugiados en la Ley. Los debates en el Congreso y el Senado: DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 112, de 30/10/1997, págs. 5668-5691. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 419, de 01/04/1998. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 427, de 14/04/1998. DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 153, de 23/04/1998, págs. 8161-8176. DSS, VI Legislatura, Pleno, nº 92, de 11/06/1998, págs. 4205-4227. DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 171, de 18/06/1998.

⁷¹⁴ Juan Francisco Montalbán Carrasco, El futuro de la evaluación en España, en: José Antonio Alonso/Paul Mosley (Ed.), La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda, Madrid 1999, págs. 269-277, aquí pág. 270. El porcentaje del PIB para la ayuda al desarrollo aumentó del 0,24% en 1991 al 0,28% en 1994, pero volvió a retroceder en los siguientes años al 0,22% para no volver a subir hasta 1998 al 0,24% y retornar al 0,22% en el año 2000, con lo cual España registraba la segunda cuota más baja de la UE después de Italia. OECD, 2001 Development Co-operation Report, París 2001, Statistical annex, Table 6a.

Se mantuvieron como regiones receptoras aquellos países con ingresos medios o bajos (Iberoamérica con aproximadamente un 50% y Estados europeos con hasta el 13% en 1999)⁷¹⁵, por lo que reapareció la cuestión sobre si el objetivo prioritario era realmente la lucha contra la pobreza o si no seguían estando en primer plano los intereses económicos. Desde este punto de vista no parece del todo infundado el hecho de que se acuse de mera retórica a la política española de cooperación para el desarrollo⁷¹⁶.

No fue hasta el inicio de la nueva década (2000/2001) que el Gobierno español asumió el programa francés del *codéveloppement* con sus intereses implícitos por impedir la inmigración, si bien a diferencia del programa original se dio mucha más importancia al objetivo del retorno⁷¹⁷. Pero aparte de esto no se podía apreciar una gran coherencia entre los diferentes ámbitos políticos, lo que hubiera podido dejar claro que se estaba tratando seriamente el tema. En general, el DAC llegó a la conclusión en 2002 de que la política española seguía siendo escasamente coherente con respecto a la política de la UE y de que sería sensato "to open the debate more widely on selected issues [...] such as trade, technology transfer, agricultural subsidies, fisheries and immigration"⁷¹⁸.

En el ámbito de la inmigración se ofreció la posibilidad de considerar diversos aspectos individuales⁷¹⁹, que no obstante no llegaron a tratarse en el debate público, sobre todo porque hacerlo habría requerido cierta flexibilización de la política de admisión y de control, para lo cual faltaba voluntad o autoridad. Y aun cuando algunos representantes de la Administración subrayaban en contextos

⁷¹⁵ Cf. la relación oficial de la ayuda al desarrollo 1996-2000 por región y grupo de ingresos en Development Assistance Committee, Spain (2002), pág. 58, Table I.3. Véase la crítica a este reparto en Youngs, Spain, Latin America and Europe, pág. 122. José Antonio Alonso Rodríguez, Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española, en: Información Comercial Española, N° 778 (1999), págs. 119-139, aquí pág. 132. Aguirre/Rey, Development Co-operation, pág. 199. Los autores destacan que el Gobierno del PP tendía a contabilizar los costes de medidas militares destinadas al mantenimiento de la paz como ayuda al desarrollo (pág. 203). Una tendencia que ya se había observado en el Gobierno anterior. Véase el apartado "Ayuda al desarrollo" en Antonio Remiro Brotons, Política exterior y de seguridad de España 1995, en: Fundación CIDOB (Ed.), Anuario Internacional CIDOB 1995, Barcelona 1996.

⁷¹⁶ Gillespie, Spain and the Mediterranean, pág. 175, y Carrillo/Delgado, El entorno, pág. 13, consideran también las intenciones de esta política como más bien teóricas.

⁷¹⁷ Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de mayo de 2001, por el que se aprueba al Programa Global de Regulación y coordinación de la Extranjería y la Inmigración (BOE de 27/04/2001). Cf. cap. 4.2.2.

⁷¹⁸ Development Assistance Committee, Spain (2002), pág. 36.

⁷¹⁹ Entre ellos, p. ej., la regulación de gastos transaccionales en la transferencia de recursos materiales al país de origen; la posibilidad de gozar en el extranjero de derechos de pensión adquiridos en el país, lo que podría favorecer la disposición al retorno, la política de reclutación de "high potentials" y la creación de posibilidades de formación profesional en el país de origen, la configuración de posibilidades flexibles de entrada y permanencia en el país, reagrupación familiar. Cf. Libercier/Schneider, Migrants, passim. Daum, Développement des pays d'origine, págs. 65-69. Kathleen Newland, Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction, en: Migration Information Source, 1/06/2003 [<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=136>] (3/3/2003).

específicos el efecto positivo de los programas españoles de desarrollo en la "tendencia migratoria"⁷²⁰, se trataba de excepciones que tendían más bien a ser una parte de aquello que en un sentido crítico Pajares clasificaba como "camuflaje" del debate sobre la inmigración en el debate sobre la cooperación para el desarrollo⁷²¹. Así pues sólo queda afirmar que hasta finales de los años noventa en España apenas se podía apreciar un verdadero nexo entre una política de inmigración orientada a corto plazo a la restricción y una política de cooperación para el desarrollo que sólo puede ofrecer resultados a largo plazo.

⁷²⁰ Casas Álvarez, Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo, págs. 116, 120 sig. El autor trabaja para la AECI y dictó la ponencia en el marco de una jornada sobre asuntos migratorios.

⁷²¹ Pajares, Inmigración y ciudadanía en Europa, pág. 182.

CAPÍTULO IV. DOS LEYES DE FIN DE SIGLO: ¿REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN?

A finales de los años noventa, los partidos políticos recogieron las reivindicaciones de reforma de la Ley de Extranjería que desde hacía tiempo estaban manifestando ONGs, sindicatos y otras organizaciones, y llevaron la iniciativa al Parlamento. De nuevo fue el poder legislativo el que dio un impulso al desarrollo de la política de inmigración. Pero a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en 1990, la negociación permaneció en la cámara y no fue trasladada al Consejo de Ministros. Más bien todos los grupos parlamentarios se comprometieron y elaboraron en común una Ley que en el último momento fue rechazada enérgicamente, aunque en vano, por el Gobierno. No obstante, la satisfacción sobre una Ley tan avanzada acerca de la concesión de derechos a los extranjeros no duró mucho tiempo, pues la convocatoria de nuevas elecciones llevó al Gobierno a la situación de poder reformarla según sus intereses en el plazo de un año. En el transcurso de estos acontecimientos, el tema de la inmigración alcanzó definitivamente la plena atención de la opinión pública y se discutió con apasionamiento. Al mismo tiempo se convirtió en un instrumento de debate entre los partidos políticos, cosa que se había evitado durante muchos años. Por primera vez los partidos definieron con más claridad sus posiciones sobre los temas de extranjería e inmigración, lo que no significó que por ello estas posiciones fueran consistentes. Este capítulo pone en parte de manifiesto cómo en el debate político cotidiano se asumieron posiciones, se transformaron y volvieron a abandonarse, con el único objetivo de obtener una ventaja con respecto al contrincante político. Con este análisis de los procesos de reforma se trata de responder a la cuestión de si la reformulación de leyes y programas significaron también realmente una reorientación de la política o sólo fueron una continuación de los planteamientos ya conocidos.

4.1. Hacia una mayor integración: la reforma de la Ley de Extranjería en el Congreso de los Diputados (1998/1999)

La reforma de la Ley de Extranjería fue un largo proceso que se extendió durante dos años y cuyo origen se ubica en el comienzo de la VI Legislatura. Este capítulo muestra los primeros pasos hacia la reforma, analiza las similitudes y las diferencias de las propuestas presentadas por los diversos grupos parlamentarios con representación en el Congreso y se cuestiona qué fue lo que finalmente se impuso y caracterizó a la nueva Ley de Extranjería. Para finalizar se abordarán las turbulentas circunstancias que acompañaron a la promulgación de la Ley y la importancia que tuvieron en ella las Conclusiones de la Cumbre Europea de Tampere, así como qué fue lo que motivó al Gobierno a oponerse a ella en el último momento.

4.1.1. Crece la concienciación sobre la necesidad de reformas: las primeras iniciativas parlamentarias

El cambio en la responsabilidad de Gobierno del PSOE al PP en 1996 no ocasionó transformaciones inmediatas en la orientación de la política española de inmigración. Tampoco había sido de esperar, pues el PP, aparte de demandas ocasionales de medidas más restrictivas, había compartido en todo momento la política anterior. Sin embargo, la concienciación de que los instrumentos de la anterior política de inmigración no eran suficientes en atención a la evolución de la inmigración en España aumentó también entre los políticos de los partidos que lo habían negado hasta entonces con excepción de IU. Sobre todo la cuestión de la integración de inmigrantes que residían con estatus legal y permanente en el país pareció no estar suficientemente regulada con los planes de integración. Fueron necesarios algunos pasos intermedios antes de que en el Parlamento se reuniera una mayoría que quisiera encargarse de la reforma de la Ley.

Los partidos estaban unánimemente de acuerdo en que el tema de la inmigración no debía convertirse en objeto de disputa con motivos programáticos o electorales aparte del debate político normal, como mostró una interpelación parlamentaria a iniciativa del PSOE con la subsiguiente moción en septiembre de 1996¹. Con motivo de la polémica expulsión de los 103 africanos de Ceuta y Melilla (cf. cap. 3.1.3.), que brindó a los socialistas ocasión para atacar al nuevo Gobierno, éstos instaron al Ministro del Interior Mayor Oreja a explicar qué había querido decir al hablar de la necesidad de un "pacto de Estado" en política de inmigración. Según las interpretaciones expresadas por diversas organizaciones relacionadas con la inmigración, éstas temían que detrás de tales declaraciones se ocultara

¹ BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 10. En el capítulo anterior ya se han abordado los puntos de moción, cf. cap. 3.1.2., 4.2.2., 4.2.3., 4.3.3. y 4.5.2.

una reorientación política². Desde la percepción de estas organizaciones, era una interpretación comprensible si se considera que en la campaña electoral los adversarios del PP habían atribuido a este partido una conexión ideológica con el pasado franquista³, y que el partido siempre había puesto en primer plano el “control” con respecto a los extranjeros. De este modo, de una posible reorientación sólo se podrían esperar más restricciones.

El Ministro del Interior respondió que entendía el “pacto de Estado” únicamente como caracterización de una política que, con un mayor diálogo y consenso y, por tanto, con el acuerdo de todas las fuerzas políticas, fuera más lejos que la habitual “política de Gobierno”. Y añadió que un rasgo característico de la política que él defendía era la continuidad⁴. Por este motivo, el nuevo Gobierno iba a negociar una política de equilibrio, respetando por una parte los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Schengen, pero a su vez impulsando la acogida en España de un sector de la inmigración que el país necesitaba. Pero con ello no se comprometió a nada, toda vez que formuló la reserva de que esta política debía ser de adaptación, ya que las previsiones habían sido superadas por la realidad, aludiendo así a las dimensiones de la inmigración⁵. Los portavoces de los restantes grupos parlamentarios recogieron el acento especial que se había dado al consenso y sólo el portavoz de Izquierda Unida advirtió sobre los posibles peligros que podría ocasionar hablar de un “pacto de Estado”⁶. Al fin y al cabo se trataba de un modelo político plenamente evaluado con el cual se intentaba recordar las promesas del adversario político remitiendo a intereses nacionales superiores. De este modo, en caso de duda se podría justificar al final cualquier recrudescimiento.

² DSC, VI Legislatura, Pleno nº 24, de 18/09/1996, pág. 1014, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

³ Martín Rojo/van Dijk, “There was a problem, and it was solved!”, pág. 527. Un porcentaje considerable del electorado español seguía identificando al PP con el franquismo y con el pasado autoritario. Powell, España en democracia, pág. 553.

⁴ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 24, de 18/09/1996, pág. 1016.

⁵ *Ibid.*, pág. 1017.

⁶ *Ibid.*, pág. 1024, Diputado Castellano Cardalliaguet (IU). La enmienda presentada por el PSOE como consecuencia de la interpelación, que en 16 puntos instaba al Gobierno a hacer algo inmediatamente, fue modificada por los grupos parlamentarios y finalmente aprobada. BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 48, de 30/09/1996, pág. 12 sig. Los puntos eran los siguientes: 1) solución diplomática de la situación de los expulsados en Guinea-Bissau, 2) creación de las Oficinas de Extranjería, 3) recursos suficientes para la formación de los funcionarios en temas de asilo y extranjería, 4) mayor coordinación y cooperación de las Oficinas de Extranjería con las ONGs, 5) potenciación de la red de centros de extranjeros, 6) informar semestralmente al Defensor del Pueblo sobre las expulsiones en las fronteras, las inadmisiones a trámite y las devoluciones, 7) fijación anual de contingentes suficientes, 8) medidas para eliminar la irregularidad, 9) intensificación de las actuaciones policiales para desarticular las redes de tráfico de personas, 10) recursos suficientes para el Plan de Integración y potenciación del Foro, 11) impulsar la eficiencia administrativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 12) aumento progresivo de los recursos de la cooperación para el desarrollo, 13) continuación de la mejora de relaciones con Marruecos para el total cumplimiento del Convenio de Readmisión, 14) reclamar un compromiso de la Unión Europea sobre el reconocimiento de que Ceuta y Melilla constituyen la frontera sur de Europa, 15) medidas contra el racismo, 16) impulsar una política global basada en la voluntad de integrar a los nuevos ciudadanos como resultado del máximo contexto parlamentario e institucional.

Antes de este debate, el Congreso había aprobado la constitución de una subcomisión en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo para la elaboración de estrategias a medio y largo plazo sobre la política de extranjería e inmigración. A propuesta del PSOE⁷ se trataba de conseguir tres objetivos: 1) conocer mejor la realidad de los inmigrantes, 2) determinar las prioridades de las medidas legislativas necesarias, y 3) lograr la cooperación con los órganos de participación de los inmigrantes (o sea, las asociaciones). La particularidad con respecto a las iniciativas anteriores sobre la política de inmigración fue el trato conjunto que se daba a los problemas de todos los movimientos migratorios relevantes y de sus consecuencias. Así, además de la situación de los inmigrantes y refugiados, había que tener en consideración también la de los emigrantes, es decir, la de los españoles que vivían en el extranjero.

La diputada socialista y antigua Ministra de Asuntos Sociales Matilde Fernández Sanz argumentó en el debate sobre la constitución de la ponencia en el sentido de que las políticas reivindicadas por estos grupos mostraban muchos puntos de intersección. Cuando se tratara de "exportar" el Estado del bienestar español a los españoles residentes en el extranjero se estaría hablando de educación, sanidad, servicios sociales y pensiones no contributivas. Éstos eran los mismos ámbitos que afectaban a los inmigrantes en sus intentos de integrarse en el Estado de bienestar español. La reagrupación familiar de inmigrantes seguía teniendo muchos paralelismos con una política activa de retorno, al igual que estarían muy cercanas políticamente las cuestiones sobre la recuperación automática de la nacionalidad española o el acceso a la obtención de la misma⁸. El resto de grupos parlamentarios de la oposición se adhirieron a este punto de vista⁹. Sin embargo, la postura del PP fue positiva sólo con reservas, pues según palabras de su portavoz se trataba de tres realidades distintas que, si bien tenían puntos de comunicación, debían tratarse por separado, ya que en su análisis podrían infiltrarse "elementos de confusión". Es posible que tras esta postura de protección por motivos objetivos se hubiera ocultado la intención de no dejarse llevar por la oposición en materia de política de inmigración. Pero conforme al principio de que los asuntos de inmigración no debían ocasionar controversia por su calidad de "política de Estado", el grupo parlamentario del PP retiró su enmienda, que proponía la creación de la ponencia únicamente para cuestiones relativas a los españoles en el extranjero y dio su voto a favor de una versión de la propuesta del PSOE con sólo ligeras modificaciones¹⁰. De este modo se había creado institucionalmente una opción en la cual la "experiencia migratoria" de España, postulada en diversas ocasiones, pudiera realmente encontrar cabida en el marco de una fructífera discusión sobre el tratamiento de inmigrantes y refugiados.

Tras exhaustivas consultas con expertos y un intenso trabajo por parte de la subcomisión, dos años más tarde, en junio de 1998, el Congreso publicó un informe

⁷ BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 21, de 10/06/1996, pág. 19 sig.

⁸ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 16, de 25/06/1996, pág. 663. Ministra de Asuntos Sociales de 1988 a 1993.

⁹ P. ej. *ibíd.*, pág. 668, Diputado Urán González (IU).

¹⁰ *Ibíd.*, pág. 664 sig., Diputado Jordano Salinas (PP).

que contenía una serie de conclusiones¹¹. Pero poco se pudo apreciar del enriquecimiento mutuo de los diversos ámbitos, ya que los cuatro apartados, dedicados a españoles residentes en el extranjero, inmigrantes, refugiados, así como a racismo y xenofobia en España, estaban claramente delimitados, habían sido redactados por distintos grupos parlamentarios y no se referían a ningún aspecto de otra sección. Cada uno contenía un informe general sobre la situación y una serie de propuestas dirigidas sobre todo al Gobierno central, pero también a los responsables de los ámbitos autonómico y local¹².

La constatación fundamental contenida en el apartado dedicado a la inmigración significaba un alejamiento respecto al concepto de inmigración existente hasta entonces. La idea predominante durante mucho tiempo de que se trataba de trabajadores extranjeros con breves períodos de estancia en el país, había quedado obsoleta atendiendo a la realidad de la población inmigrada, que tenía el deseo de residir de forma permanente en él. De ello resultaba, según la subcomisión, la necesidad de reconfigurar la política de inmigración hacia una integración a largo plazo¹³, para lo cual presentó un total de 14 propuestas. La consideración de los inmigrantes como titulares de derechos, a los que correspondía el respeto de su identidad cultural y un tratamiento igualitario, requería la eliminación de discriminaciones en cualquiera de los ámbitos, sobre todo con respecto al empleo, la educación, la cultura, la vivienda y la salud. Los derechos que correspondían a los inmigrantes comprendían la reglamentación de la reagrupación familiar y la participación social (asociación, reunión, sindicación). Asimismo había que facilitar el acceso a la nacionalidad (subrayando especialmente el *ius soli*). Junto a otras propuestas relativas a una mejor organización de la Administración, se reclamó también la parcial modificación de las disposiciones obsoletas de la Ley de Extranjería, así como la elaboración de una Ley de Integración¹⁴.

Antes de la presentación del informe ya se había previsto que el resultado iba a ser una reforma de la Ley. Desde 1990 se habían repetido las demandas por parte de

¹¹ Se consultó a más de treinta altos funcionarios de diversos Ministerios, representantes de sindicatos y ONGs, así como a expertos, entre ellos Bernabé López García, Aurelia Álvarez Rodríguez, Antonio Izquierdo, Eduard Sagarra, Carlos Giménez Romero y Joaquín Arango. Con el fin de su difusión se publicó en forma de libro en español, inglés, francés y árabe. Congreso de los Diputados, Situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España. Informe de la Comisión de Política Social y Empleo, Madrid 1999.

¹² Para los españoles en el extranjero se trataba básicamente de reivindicaciones planteadas desde hacía tiempo. Cf. cap. 1.2.2.

¹³ Congreso de los Diputados, Situación, pág. 34.

¹⁴ *Ibíd.*, págs. 35-38. Las otras propuestas se referían en part. al fomento de programas especiales de formación para los inmigrantes y a la mejora de la coordinación de las Administraciones públicas en todos los niveles del Estado, para lo cual había que crear una Secretaría de Estado. Además había que ampliar las Oficinas de Extranjeros en las provincias y presentar una normativa para los centros de internamiento. Se necesitaban otras reformas en los contingentes, de mutuo acuerdo con las Comunidades Autónomas, en el trabajo de los consulados y en la formación especial de los funcionarios. Finalmente había que posibilitar la persecución penal de la entrada ilegal por mar, y el Gobierno debía trabajar estrechamente con las ONGs.

diversas ONGs y de IU en el Parlamento, pero siempre las había bloqueado el Gobierno socialista, la última vez en 1995, cuando había preferido reformular el Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería antes que una reforma. Pero en octubre de 1997 la totalidad del Congreso se pronunció a favor. El detonante fue una moción presentada por IU que, junto con diversas propuestas concretas de ampliación de los derechos de los extranjeros, exigía una modificación de la Ley¹⁵. Aunque el grupo parlamentario del PP y los diputados catalanes de CiU, que lo apoyaban, no pedían tanto como IU¹⁶, finalmente todos los grupos parlamentarios lograron de nuevo llegar a un consenso que, en lugar de en demandas generales, incidía más que el año anterior en problemas actuales (solucionar la deplorable situación en los campos de acogida en Ceuta y Melilla, regular la organización de los centros de internamiento, ampliar el contingente para 1997), pero también mencionaba una reforma de la Ley. Para ello había que remitir al Congreso iniciativas legislativas ajustadas a las propuestas de la subcomisión¹⁷.

En el debate sobre esta proposición no de ley, los portavoces de los grupos parlamentarios minoritarios IU, CiU y PNV, cuya postura sobre el tema había sido durante mucho tiempo positiva, destacaron especialmente esta primera mención institucional de un deseo de reforma¹⁸. La representante del PSOE se esforzó en contextualizar la antigua Ley de Extranjería, de la que había sido responsable su partido, en el marco temporal de su creación, para evitar que se responsabilizara al partido de los déficits actuales. Pero reconoció que la Ley sólo cumplía parcialmente con su cometido, pues su objetivo había sido únicamente reglamentar la fase inicial de la inmigración¹⁹. El grupo parlamentario que mostró el menor interés fue el PP, pues su portavoz ni siquiera abordó el tema de una reforma legislativa, sino que más bien destacó el nuevo consenso alcanzado en el Congreso, que no se había dado en ningún otro Estado europeo. También dejó claro que este consenso, o el esfuerzo de los partidos por lograrlo, no excluía el debate político, cuando atajó las críticas que tachaban al PP de ocupar, en materia de política de extranjería, una posición distinta al resto de los partidos²⁰. Totalmente al contrario, su portavoz veía al Partido Popular en consonancia con la sociedad española que,

¹⁵ BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 187, de 10/10/1997, pág. 9 sig. Debía contener por lo menos una entrada sencilla, protección judicial, el derecho a la reagrupación familiar, el reconocimiento de los derechos de reunión, asociación y libertad de afiliación sindical, así como la liberación del permiso de trabajo para extranjeros con residencia permanente.

¹⁶ Cf. las enmiendas en BOCG, VI Legislatura, Serie D, nº 189, de 15/10/1997, pág. 14 sig. Sobre todo el PP quería referirse sólo a los 16 puntos de la enmienda de 1996.

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 15, en part. punto 2.

¹⁸ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 105, de 07/10/1997, pág. 5342 sig., Diputado Meyer Pleite (IU), Diputado Uría Echevarría (PNV), Diputado Campuzano i Canadès (CiU).

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 5343 sig., Diputada Fernández Sanz (PSOE).

²⁰ Cuando el Ministro del Interior compareció en diciembre de 1997 frente a la Comisión de Justicia e Interior para hablar sobre cuestiones actuales de Ceuta y Melilla, así como sobre el grado de cumplimiento de la proposición no de ley de 1996, el PSOE le reprochó que su partido no tenía una política de inmigración, o por lo menos ninguna con objetivos claros. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 363, de 18/12/1997, pág. 10719, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

conforme a la referencia a “su” experiencia migratoria que continuamente presentaban todos los partidos, tenía una visión completamente distinta “del extranjero” de la que tenían otras sociedades europeas. Y así adjudicó a su partido el tópicico de que la sociedad española, a diferencia de otras, no era xenófoba o racista (cf. cap. 3.3.3.)²¹. La proposición no de ley fue aceptada por unanimidad, pero los distintos grados de entusiasmo por el tema iban a determinar los acontecimientos de los meses siguientes.

4.1.2. De una amplia igualdad a nuevas restricciones: propuestas y contrapropuestas de los grupos parlamentarios

Las iniciativas a las que aludía en otoño la proposición no de ley no se hicieron esperar. Sin aguardar al fin de las consultas en la subcomisión y sin presentar en su caso una propuesta común para todos, algunos grupos parlamentarios (IU, CiU, Grupo Mixto)²² se adelantaron y presentaron sus proposiciones de ley en febrero y marzo de 1998. Esto sucedió muy a disgusto del PSOE, que todavía no había acabado de elaborar su propuesta²³. Era característico de la atmósfera dirigida formalmente a la cooperación constructiva en este tema el hecho de que las tres propuestas fueran admitidas para el debate en la Comisión, aun cuando el PP sólo veía en ellas el rápido protagonismo de algunos grupos y hubiera preferido una propuesta común basada en las conclusiones de la subcomisión²⁴. En el debate sobre la aceptación, así como en las enmiendas presentadas seguidamente se materializó que la discusión iba a girar principalmente entorno a la propuesta moderada de CiU, más cercana al PP que a las propuestas más radicales de IU y del Grupo Mixto (GMx)²⁵. Esto se debía sobre todo también al peso parlamentario que tenía el partido catalán, que en una coalición informal apoyaba al grupo parlamentario en el Gobierno, que no tenía la mayoría en el Congreso. Conjuntamente con las enmiendas presentadas en su mayoría por el PSOE y el PP sobre las tres propuestas, al final se presentaron a la Comisión cinco posiciones²⁶. Lo común en las cinco era que subrayaban todos los aspectos de la integración social y se movían por lo menos en el nivel de los planteamientos del reformado Reglamento de ejecución

²¹ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 105, de 07/10/1997, pág. 5344 sig., Diputado Jordano Salinas (PP).

²² Dentro de este Grupo Mixto firmaron la propuesta los representantes de la coalición catalana de izquierdas y los verdes, Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V) y del Partido Democrático de la Nueva Izquierda (PDNI), que se había desmembrado hacía poco de IU.

²³ Cf. la queja sobre la admisión a debate de los tres textos, DSC, VI Legislatura, Pleno nº 169, de 16/06/1998, pág. 9052, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

²⁴ *Ibid.*, pág. 9054, Diputado Jordano Salinas (PP).

²⁵ *Ibid.*, pág. 9053 sig., Diputado Jordano Salinas (PP). Coalición Canaria (CC), que apoyaba al Gobierno, apuntaba en la misma dirección, pág. 9049, Diputado Mardones Sevilla (CC). En cambio, los grupos parlamentarios restantes veían planteamientos interesantes en las tres propuestas.

²⁶ Cf. un breve resumen en José M^a Ruiz de Huidobro, Notas sobre el proceso de reforma legislativa en materia de extranjería e inmigración, en: Migraciones Nº 4 (1998), págs. 275-297, aquí págs. 275-291.

de la antigua Ley de Extranjería de 1996 (RD 115/1996). Con esta predisposición fundamental a una reforma que tuviera en cuenta estos planteamientos, en ese momento los parlamentarios españoles no estaban solos en Europa, pues simultáneamente a las propuestas, los Parlamentos de Italia y Francia promulgaron leyes de extranjería igualmente progresistas (*legge Napolitano, lois Chevènement*)²⁷. Pero aparte de estos puntos comunes entre los grupos parlamentarios hubo considerables diferencias respecto al alcance y a las dimensiones de las modificaciones que pretendían aprobar.

Izquierda Unida fue el primer partido en presentar la proposición de ley y con ello presionó a los otros a pronunciarse. Sin embargo, no se trataba de un texto de nueva elaboración, sino que más bien el grupo parlamentario recurrió a un texto de 1995 y lo adoptó literalmente²⁸. La exposición de motivos destacó la contradicción que contenía la antigua Ley de Extranjería entre el preámbulo y los artículos siguientes, que estarían presentando un mero conjunto de normas policiales. Este hecho, así como el aumento de los ataques racistas y xenófobos que se estaba registrando desde hacía años, exigían una nueva regulación adecuada, con la que se pudieran otorgar a los extranjeros unas cotas “aceptables” de derechos y libertades. Su objetivo sería eliminar cualquier trato discriminatorio en las relaciones laborales y en los derechos políticos, generar seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad de las autoridades. Como los inmigrantes llegaban al país para permanecer en él, iba a seguir siendo necesario favorecer su plena integración y fomentar la convivencia intercultural, por lo cual los derechos otorgados a los extranjeros debían suponer una amplia equiparación con los ciudadanos españoles.

Por separado, los siguientes artículos preveían, con respecto a los derechos y las libertades, la eliminación de las restricciones existentes en los derechos fundamentales (libre circulación, reunión, asociación, huelga) y la posibilidad de acceder al servicio público para los extranjeros con residencia permanente, aunque esto último se calificó ya desde el principio como probablemente inconstitucional²⁹. La concesión de derechos sociales (protección de la salud, prestaciones sociales) coincidía con la normativa del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1996 (RD 155/1996).

IU quería simplificar considerablemente las disposiciones sobre la entrada y la estancia para configurarlas de manera más liberal. Así, habría que eliminar la acreditación de suficientes recursos económicos en la entrada e introducir la obliga-

²⁷ Cf. Pajares, *Inmigración y ciudadanía en Europa*, págs. 72-77.

²⁸ BOCG, VI Legislatura, Serie B, nº 175-01, de 18/03/1998. El texto anterior en BOCG, V Legislatura, Serie B, nº 140-01, de 11/09/1995. Mientras que el PP criticó desde el primer debate que no se había cambiado ni una coma, el diputado socialista le concedió que por lo menos contenía algunos nuevos aspectos (que el PSOE antes había rechazado). DSC, VI Legislatura, Pleno nº 169, de 16/06/1998, pág. 9052, Diputada Fernández Sanz (PSOE), pág. 9053, Diputado Jordano Salinas (PP). IU ni siquiera había introducido la nueva división de los Ministerios de Justicia y de Interior desde el cambio de Gobierno.

²⁹ Ruiz de Huidobro, *Notas*, pág. 280.

ción de motivar las denegaciones de la entrada y de los visados. No obstante, esta obligación, al igual que la implantación de un permiso de residencia permanente, era únicamente una elevación normativa de las medidas previstas en el RD 155/1996. En cambio, en el caso de la reagrupación familiar, que también se había regulado en el Real Decreto, se planeaba la ampliación a 25 años de la edad de los hijos con derecho a reagruparse, lo que significaba una interpretación mucho más amplia.

Un mismo carácter liberal fue el que mostraba la reglamentación de cuestiones relevantes sobre empleo. Si bien las mejoras (permisos permanentes sin limitación geográfica o sectorial) estaban también en consonancia con las del Reglamento de ejecución, su alcance se amplió ligeramente, pues según la propuesta había que incluir también en el listado de preferencias para la concesión de permisos de trabajo a los ciudadanos marroquíes y a los habitantes de los enclaves. Una novedad que no estaba incluida en el resto de las propuestas fue el acceso explícito a programas de formación profesional o continua. En el caso de infracciones y de sanciones se volvió a ampliar el espectro de la clasificación existente en el Reglamento de ejecución y el sistema de sanciones se redactó con gran benevolencia al limitarse considerablemente las posibilidades de expulsión y repatriación, e incluso eliminarse por completo los internamientos.

La propuesta de *Convergència i Unió*³⁰, al igual que la de IU, tampoco fue una innovación, pues se basaba en trabajos realizados en 1997 por la Conselleria de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya³¹. A diferencia de la propuesta de IU, el proyecto de ley de CiU, denominado "Ley de medidas para favorecer una mayor protección e integración de los inmigrantes", preveía, además de la reforma de la Ley de Extranjería, también la modificación de otras leyes³². La base de la argumentación no fue en este caso la insuficiencia de la Ley de Extranjería de 1985, sino la transformación de España en país de inmigración, donde había dejado de ser adecuada una política dirigida únicamente al control y basada en una concepción temporal del fenómeno migratorio. Por este motivo, el portavoz de CiU subrayó en el marco de la presentación del proyecto en el Pleno la necesidad no solamente de una modificación legislativa, sino también de un cambio de perspectiva que concibiera la inmigración como un factor de progreso y de cambio en la sociedad. En este contexto aludió a las experiencias de Cataluña y remitió explícitamente a los efectos positivos que los fenómenos migratorios habían ejercido en la sociedad catalana³³. Así pues, en la

³⁰ BOCG, VI Legislatura, Serie B, nº 179-01, de 18/03/1998.

³¹ Eliseo Aja (Coord.)/et al., La nueva regulación de la inmigración en España, (Novedades de derecho público, nº 1), Valencia 2000, aquí pág. 40. En lugar de una reglamentación autonómica, el Gobierno catalán cedió el texto al grupo parlamentario en el Congreso a favor de una solución nacional.

³² Se trataba del Estatuto de los Trabajadores, la Ley General de Sanidad, la Ley General de Seguridad Social, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, así como la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

³³ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 169, de 16/06/1998, pág. 9045 sig., Diputado Campuzano i Canadès (CiU). Se refería a la inmigración de extranjeros, así como de españoles, principalmente de Andalucía, en el marco de las migraciones interiores masivas de las décadas posteriores a la Guerra Civil.

exposición de motivos continuó exponiendo que, en vista de la tendencia a la residencia permanente, se ponía de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de igualdad y de integración para evitar situaciones de marginación. Entre estas medidas se contaba el reconocimiento de los derechos inherentes a la propia condición de persona, independientemente de su situación administrativa, en base a las interpretaciones del Tribunal Constitucional y de los Tratados Internacionales. Pero a diferencia de IU, CiU también incidía en las obligaciones de los extranjeros de respetar los principios y los derechos fundamentales del Estado español³⁴.

CiU realizó la reglamentación de los derechos de un modo más diferenciado que IU. Así, por ejemplo, en los artículos sobre el derecho de reunión o de asociación eliminó las restricciones existentes hasta entonces por considerar que se trataba de derechos fundamentales que correspondían a todas las personas. El derecho a la atención sanitaria de urgencia y a la asistencia jurídica en los procedimientos que pudieran conducir a la expulsión se concedía sin tener en cuenta el estatus administrativo de la persona. En cambio, la asistencia sanitaria completa así como el derecho a educación escolar sólo se iban a garantizar sin restricciones a los menores de edad. El resto de derechos requería para su ejercicio un estatus de residencia regular y consistían en una equiparación con los ciudadanos españoles (reagrupación familiar, en su caso residencia permanente, enseñanza postobligatoria, asistencia jurídica gratuita, prestaciones sanitarias y del sistema de Seguridad Social, ayudas en materia de vivienda). La mayoría de estos derechos ya estaban contenidos en el RD 155/1996, pero en la propuesta de CiU se regulaban más extensa y generosamente.

Esta propuesta no pretendía eliminar tantos obstáculos para la entrada como la de IU. Sin embargo, como esta última, también CiU había asumido del RD 155/1996 la obligación de motivar la denegación del visado, así como la reglamentación de la residencia permanente (tras seis años de estancia) y de la reagrupación familiar, aunque en este aspecto el Real Decreto era más progresista. Una entrada contraria a las prescripciones iba a dejar de denominarse "ilegal" para ser calificada de "irregular". Según la exposición de motivos, así se podría evitar el "sentido peyorativo" del primer término, lo que bien mirado comportaba también una descriminalización de la infracción. En analogía con el Real Decreto, en las relaciones laborales se introdujeron los permisos de trabajo permanentes así como la peculiaridad de que sólo dejaría de considerarse la situación del mercado laboral nacional para los beneficiarios de la reagrupación familiar. Por el contrario, para los otros solicitantes la denegación de un permiso de trabajo debía justificarse rigurosamente demostrando la existencia de desempleados españoles. Otra ventaja con respecto al sistema anterior era la renovación automática de los permisos de trabajo siempre que se renovara el contrato de trabajo o se percibiera la prestación por desempleo.

En relación con las infracciones y las sanciones CiU continuó con la clasificación, pero volvía a hacerlo de un modo más detallado y diferenciado que IU. Aunque

³⁴ *Ibid.*, pág. 9046. Campuzano habló en este contexto de un nuevo "contrato social".

también se limitaban las posibilidades de expulsión y los motivos para un internamiento, no se hacía de una forma tan generalizada. A diferencia de IU, CiU presentó propuestas adicionales que afectaban a la Administración, como por ejemplo la creación de un Consejo Superior de Política de Inmigración, con lo cual recogía una reivindicación del Defensor del Pueblo sobre la necesidad de un mejor organismo de coordinación (cf. cap. 3.5.1.). En este organismo, además del Gobierno central debían estar representados las Comunidades Autónomas y los municipios, algo en lo que tenía un interés especial CiU, que ejercía la responsabilidad de gobierno en Cataluña. Además, Campuzano declaró al respecto en el Pleno que no podía ser que las administraciones de las Comunidades Autónomas y de los municipios, que tenían los recursos para llevar a cabo la política de integración, no pudieran influir en la configuración de la política de inmigración³⁵. Entre otros aspectos, el Consejo debía incidir en la configuración de los contingentes, lo cual documentaba perfectamente el interés de las Comunidades Autónomas afectadas por participar en la gestión de la inmigración, que la Constitución Española sólo atribuía al Estado³⁶. Totalmente nueva y con un alcance posiblemente más extendido fue la propuesta de poder sancionar a los funcionarios negligentes cuya actuación hubieran provocado desventajas para los inmigrantes, creando así la posibilidad de reaccionar contra situaciones de desmesurada arbitrariedad.

La propuesta del Grupo Mixto³⁷ recurrió al mismo texto original de IU de 1995. No es de extrañar, ya que las agrupaciones responsables dentro de ese grupo parlamentario habían sido en la legislatura anterior un componente de IU, como Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V), o se habían creado surgiendo de ella, como el Partido Democrático de la Nueva Izquierda (PDNI)³⁸. Sin embargo, actualizaron y reelaboraron gran parte del texto. En su propuesta, lo mismo que IU, tomaron como punto de partida de su argumentación la en su opinión insuficiente Ley de Extranjería de 1985, subrayaron la marginación de los inmigrantes por parte de la Ley y los consiguientes problemas de integración social. Para alcanzar el objetivo de una sociedad que respetara la pluralidad y experimentara con ella un enriquecimiento, consideraban necesaria una amplia reglamentación jurídica basada en el respeto por los derechos fundamentales y la no discriminación. Con ello, el Grupo Mixto fue el único en reconocer explícitamente que ya se habían hecho avances en esta materia con el Plan de Integración Social de 1994 y con el RD 155/1996, aunque no se hubiera llegado a solucionar muchos de los problemas.

En particular, esta propuesta eliminaba las restricciones con respecto a los derechos fundamentales para todos los extranjeros, aunque a diferencia de IU mantuvo como necesario el estatus de residencia regular para el reconocimiento de la

³⁵ *Ibid.*

³⁶ IU había pensado atribuir esta función sólo al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

³⁷ BOCG, VI Legislatura, Serie B, nº 189-01, de 02/04/1998.

³⁸ El PDNI fue fundado en 1996. Su Secretario General Diego López Garrido había defendido en la anterior legislatura, entre otras, la posición de IU en la reforma del derecho de asilo. Tras las elecciones de 2000 el grupo se integró al PSOE.

libre circulación y la libre elección de domicilio. Los derechos sociales debían concederse con independencia de la situación administrativa y los extranjeros con estatus de residencia permanente debían tener acceso al empleo en el servicio público (como funcionarios, en fuerzas de seguridad, etc.)³⁹.

En analogía con las propuestas de IU se simplificaron considerablemente las disposiciones de entrada (eliminación de la acreditación de recursos económicos, justificación de la denegación de la entrada o del visado). Además, con la obligación de resolver los expedientes en un plazo de un mes se preveía la aceleración de las formalidades. También se facilitó sumamente con respecto al RD 115/1996 el acceso al derecho de residencia permanente con la reducción del plazo de espera a cuatro años (ininterrumpidos) o seis años (no consecutivos, aunque comprendidos en los últimos diez años). Una novedad excepcional fue la propuesta de fijar legalmente la posibilidad continua de regularización para todos los extranjeros que cumplieran con determinados requisitos, como por ejemplo una residencia de dos años. En opinión del portavoz del Grupo Mixto en el Pleno, esto tendría más sentido que ejecutar igualmente cada cinco o seis años una campaña especial de regularización⁴⁰. Sin embargo, esto significaría que aquellos procedimientos pensados como excepcionales iban a convertirse definitivamente en una vía de acceso en cierto modo regular.

Con respecto a las relaciones de trabajo, el Grupo Mixto presentó otra propuesta radical: la eliminación de los permisos de trabajo. Los permisos de residencia serían suficientes para iniciar una relación laboral, independiente de la consideración de la situación del mercado laboral nacional. Además, el grupo parlamentario extrajo una propuesta de la nueva ley italiana de extranjería de 1998: la concesión de autorizaciones de residencia temporales para buscar un empleo⁴¹. De acuerdo con esta idea los contingentes perderían su función de regularización y se reorganizarían de modo que sólo afectarían a las nuevas entradas. En el ámbito de las infracciones y las sanciones, las normas volvían a coincidir esencialmente con las de IU (clasificación benévola, menos expulsiones, eliminación de los internamientos).

El PSOE presentó sus enmiendas “por partida doble”: puntuales y nuevamente en forma de enmienda a la totalidad⁴², con la cual presentaba de facto una contra-propuesta propia y era lo que el partido ya había anunciado como un “estatuto

³⁹ Ruiz de Huidobro, Notas, pág. 280, consideró esta propuesta, como la de IU, muy preocupante desde el punto de vista constitucional.

⁴⁰ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 169, de 16/06/1998, pág. 9049, Diputado Saura Laporta (GMx)

⁴¹ *Ibíd.* En la ley italiana estas autorizaciones estaban conectadas al contingente y sólo podían concederse cuando una persona respondía por el alojamiento, el mantenimiento y el seguro de enfermedad. La duración máxima era de un año. Si el inmigrante no había encontrado trabajo hasta entonces, debía abandonar el país. Ángeles Solanes Corella, *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*, Madrid 2001, págs. 110-112.

⁴² Cf. las tres enmiendas en BOCG, VI Legislatura, Serie B 175-11, de 18/11/1998, págs. 43-61. BOCG, VI Legislatura, Serie B 179-10, de 19/11/1998, págs. 83-100. BOCG, VI Legislatura, Serie B 189-11, de 18/11/1998, págs. 28-47.

básico de los extranjeros en España⁴³ La decisión de presentar una contrapropuesta junto a las enmiendas normales se podía interpretar sobre todo como una manifestación política con la que el PSOE quería ofrecer, en cierto modo “con retraso,” un comprobante sobre su actividad en la política de inmigración, al no haber presentado ninguna propuesta a principios de año. El grupo parlamentario del PSOE tenía claro que la propuesta iba a ser rechazada por los demás grupos parlamentarios, ya que su aceptación habría significado la exclusión de las tres que ya se habían presentado. Por este motivo, los representantes de CiU y del GMx también criticaron enérgicamente este modo de actuar cuando el Congreso procedió a debatir sobre el texto en diciembre de 1998. En este estadio de la discusión, cuyo resultado todavía estaba por decidirse, no tenían nada que objetar al contenido, pero advirtieron al PSOE que iba a tener que responder a enmiendas puntuales⁴⁴.

La exposición de motivos de la propuesta del PSOE se basaba en la antigua Ley de Extranjería, pero por razones obvias no ofrecía una presentación tan negativa como habían hecho IU y el GMx. Justificaba sus limitaciones con el argumento de que en su creación únicamente había habido un objetivo parcial, que era la configuración de una normativa administrativa para un nuevo fenómeno. Pero las posibilidades de compensar los defectos se habrían agotado con el RD 155/1996, por lo que era necesaria una nueva ley. A favor de ello hablaba en primer lugar la necesidad de dirigir y canalizar una inmigración que entretanto se había reconocido como estructural y había dejado de ser coyuntural. En segundo lugar se trataba de satisfacer las necesidades específicas de mano de obra de algunos sectores de la economía, lo que el PSOE formuló con mucha más claridad que el resto de los partidos, y en tercer lugar había que fomentar la integración y la asistencia social de los inmigrantes y de sus familias. De un modo semejante a como había hecho CiU, presentó la inmigración como un enriquecimiento (demográfico, económico, cultural) y remitió a la “tradicón migratoria” española y al subsiguiente compromiso de acogida solidaria que debía contraerse en el marco de las posibilidades de integración. Atendiendo a los compromisos internacionales había que definir una completa reglamentación articulada sobre las bases siguientes: a) el reconocimiento de los derechos y libertades en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, b) garantías jurídicas, c) medidas contra la discriminación, d) contemplación del inmigrante de manera local con el objetivo de su integración personal y social, e) estabilidad de la residencia, f) posibilidades de participación, así como g) una graduación de las sanciones. En contra de lo anunciado en un principio, no se incluyeron medidas sobre el derecho de nacionalidad, el derecho de refugiados o el derecho de sufragio para los extranjeros.

En cada uno de los artículos se regularon minuciosamente los derechos y las libertades, condicionando su ejercicio a la residencia regular, con algunas excep-

⁴³ Cf. su anuncio en el debate sobre la aceptación de las propuestas en DSC, VI Legislatura, Pleno nº 169, de 16/06/1998, pág. 9051, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

⁴⁴ El debate en DSC, VI Legislatura, Pleno nº 202, de 10/12/1998, págs. 10913-10920, 10931 sig. El portavoz de IU se muestra tranquilo y aplaude la ocasión que se ofrece para la discusión.

ciones (por ejemplo, la atención sanitaria de urgencia o la educación de los menores de edad). Curiosamente, se omitió del todo la eliminación de las restricciones de los derechos de reunión y asociación, contenida en las tres propuestas iniciales. En este contexto fue una innovación la introducción en el ámbito local de representantes de los extranjeros como órganos de participación.

En cuanto a la entrada, la estancia y las relaciones laborales, las propuestas coincidían ampliamente con el RD 155/1996. Sin embargo, la residencia permanente debía ser posible después de cinco años, con lo cual el PSOE quiso implementar explícitamente una propuesta de la Comisión Europea, lo que no habían hecho los otros grupos parlamentarios, por lo cual les criticó la portavoz socialista⁴⁵. Al igual que para el GMx, este estatus permanente debía implicar la desaparición del permiso de trabajo. Como en las otras propuestas, las infracciones y las sanciones sufrieron una graduación, pero las normas permanecieron finalmente casi tan rigurosas como antes, si bien se concedieron más garantías en los procedimientos. En definitiva, este texto no presentó las grandes diferencias que se habían anunciado en los meses anteriores y que, mientras por una parte tenían su origen en las propuestas de los otros grupos parlamentarios, por otra reflejaban también la evolución jurídica actual de los países europeos vecinos o de la Unión Europea. No obstante, en diversos detalles fue más avanzado de lo que el partido había estado dispuesto a conceder en la época de responsabilidad gubernamental.

El grupo parlamentario del Partido Popular sólo escogió la vía de las enmiendas puntuales. Presentó tal cantidad de enmiendas que apenas hubo en la propuesta de CiU un artículo que no se viera afectado. El carácter de las enmiendas permaneció continuamente en la línea de contener la extensión de los derechos de los extranjeros. La exposición de motivos se adoptó en una versión reestructurada y recortada. En el capítulo sobre los derechos y libertades, las propuestas debían procurar una interpretación más restrictiva, sobre todo en los derechos sociales, para cuya interpretación detallada se remitió a las leyes especiales, que contenían una serie de restricciones. El PP proyectaba eliminar las propuestas de CiU que pretendían cambiar estas restricciones legislativas. Asimismo demandaba la introducción de otras "medidas de seguridad" con respecto a personas indocumentadas o con documentación falsificada o incompleta. Una propuesta llegó al extremo de cuadruplicar la lista de las posibilidades de limitar la libre circulación en el territorio español⁴⁶.

Esta tendencia restrictiva prosiguió en las disposiciones sobre la entrada y sobre las infracciones. La denegación de la entrada o del visado no debía someterse a la obligación de justificación, lo que significaba un retroceso con respecto al RD

⁴⁵ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 169, de 16/06/1998, pág. 9051, Diputada Fernández Sanz (PSOE). Se refiere a la Propuesta de acto del Consejo por el que se establece el Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros, COM(97) 387 final. Véase DO C 337, de 07/11/1997.

⁴⁶ Una idea que, debido a la total falta de precisión de los hechos desencadenantes se consideró probablemente inconstitucional. Ruiz de Huidobro, Notas, pág. 289.

115/1996. Se incrementó la cifra de infracciones posibles y, siguiendo la misma línea, se configuró en general el empleo de las expulsiones como sanción, igual que en la normativa vigente. Pero como novedad el PP introdujo el indulto para aquellas víctimas de organizaciones clandestinas de tráfico de personas que contribuyeran a su desarticulación. En el derecho de residencia se adoptaron los seis años para la obtención de un permiso de residencia permanente como en el RD 155/1996 y se conectó este estatus a diversos derechos. No obstante, a diferencia del resto de las propuestas, el PP reguló también la posibilidad de volver a perder este estatus permanente, y rechazó categóricamente la demanda planteada por el resto de los grupos parlamentarios de conectar con la nueva Ley una nueva campaña de regularización, argumentando que las legalizaciones sólo deberían realizarse en el marco de las posibilidades legislativas. En el ámbito de los permisos de trabajo se tendía a conservar la normativa existente. El PP convirtió el Consejo Superior de Política de Inmigración propuesto por CiU, sin ofrecer ningún margen de interpretación, en un órgano meramente consultivo. Otra novedad con respecto a las propuestas anteriores fue la intención de introducir modificaciones también en la Ley de Asilo, que se justificaron con la necesidad de adaptación al Convenio de Dublín, que había entrado en vigor el año anterior, y preveían un tratamiento "simplificado" de aquellos solicitantes de asilo para los que no correspondía a España el examen de su solicitud.

Estas propuestas, en su totalidad restrictivas, curiosamente no coincidían con la posición que el portavoz del grupo parlamentario intentaba transmitir, con motivo del debate sobre la "contrapropuesta" del PSOE, de que había que establecer un marco de derechos y libertades para los extranjeros más completo y más generoso, con independencia de su situación administrativa. Si bien el PP rechazó con contundencia las ideas de IU sobre unas fronteras relativamente abiertas, por lo visto tenía la intención de presentarse más progresista que el PSOE, pues propuso reconocer el derecho al voto de los inmigrantes en las elecciones municipales sin el requisito de la reciprocidad, por lo menos dentro del espacio de Schengen⁴⁷. Pero en el transcurso del debate fue sobre todo el PP el partido que bloqueó toda tentativa dirigida a ese derecho.

Las diferentes propuestas de los grupos parlamentarios mostraron un amplio abanico de ideas de lo que podría significar una completa igualdad en prácticamente todos los derechos y una extensa liberalización de las condiciones de entrada y de trabajo y de otras limitaciones y normas más restrictivas de las que contenía la antigua Ley de Extranjería. Mientras que por lo menos en los derechos sociales (asistencia sanitaria, educación) se podían reconocer elementos comunes, las posturas sobre infracciones y sanciones, por ejemplo, seguían estando muy alejadas. Dentro de este espectro de puntos de vista se percibió un escepticismo inicial sobre si realmente se iba a llegar a un acuerdo entre todas las fuerzas políticas implicadas o si al final únicamente iba a imponerse el grupo parlamentario en el Gobierno con el apoyo de CiU. Así, la portavoz del PSOE advirtió, avivando la polémica

⁴⁷ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 202, de 10/12/1998, pág. 10919, Diputado Jordano Salinas (PP).

mica, que el resultado de tal acuerdo podría significar un retroceso por debajo de los estándares de 1985⁴⁸. No obstante, los grupos parlamentarios lograron acordar en la ponencia en septiembre de 1999 un texto común en el cual se encontraran hasta cierto punto todas las posiciones⁴⁹. Y también la Comisión Constitucional se mostró muy a favor del consenso cuando a principios de noviembre aprobó el texto con sólo algunas modificaciones⁵⁰.

El camino a este consenso no había estado en modo alguno exento de fricciones y no se podía hablar de una conformidad absoluta en la discusión política diaria con respecto a la política de inmigración. Así, por ejemplo, en primavera de 1999 el PSOE volvió a presentar una proposición no de ley⁵¹. El trasfondo eran, como en 1996, las recriminaciones al Gobierno de carecer de una política de inmigración. Los puntos concretos de crítica eran la insuficiente dotación económica del Plan de Integración, la política de adjudicación de puestos del Foro para la Integración Social a criterio del Gobierno, el manejo restrictivo de las exenciones de visados en relación con el contingente de 1999, así como en general la excesiva lentitud en la tramitación de los expedientes y, finalmente, el manejo del traslado de inmigrantes de Ceuta y Melilla a la Península (cf. cap. 3.1.3.)⁵². Como en las anteriores proposiciones no de ley sobre política de inmigración, se intentó llegar a un acuerdo para mantener el consenso en la cámara sobre este tema. Mientras que en cinco de siete puntos, más bien de carácter general, se pudo llegar a un acuerdo⁵³, la propuesta fracasó en dos de ellos. El PSOE insistía en que para adjudicar el cargo de Presidente del Foro, facultad que correspondía al Ministerio de Trabajo, en contra de la reglamentación anterior también se consultara a los portavoces de los grupos parlamentarios. Continuaba reivindicando que la configuración del actual contingente fuera mucho más flexible⁵⁴. El grupo parlamentario del Gobierno rechazó ambas propuestas. Con respecto al Foro argumentó que no pretendía abandonar la base legal existente, lo que también significaba que el Gobierno no quería limitar su propio poder ejecutivo y el ejercicio de su influencia en la

⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 10916, Diputada Fernández Sanz (PSOE). Ruiz de Huidobro, Notas, pág. 291, retoma el argumento y califica esta posibilidad de sarcasmo. Y continúa cuestionando si en absoluto se da la necesaria madurez política y jurídica (en los diputados) para una reforma. Junto a la crítica de muchos detalles técnicos lamenta sobre todo la falta de delimitación conceptual entre extranjeros e inmigrantes en las propuestas. Sobre este problema fundamental véase el primer apartado de la introducción.

⁴⁹ BOCG, VI Legislatura, Serie B 330-01, de 04/11/1999.

⁵⁰ BOCG, VI Legislatura, Serie B 330-03, de 19/11/1999.

⁵¹ Cf. la interpelación parlamentaria en BOCG, VI Legislatura, Serie D 405, de 05/04/1999, pág. 12 sig.

⁵² DSC, VI Legislatura, Pleno nº 225, de 24/03/1999, págs. 12006-12008, 12011, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

⁵³ BOCG, VI Legislatura, Serie D 408, de 12/04/1999, pág. 25 sig. Los puntos sobre los que podría haber habido acuerdo eran la situación del alojamiento en Ceuta y Melilla, la concentración de la cooperación para el desarrollo en los países de origen, la sensibilización de los funcionarios para la no discriminación, más recursos económicos para el Plan de Integración Social y un aumento del personal en los organismos competentes.

⁵⁴ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 227, de 13/04/1999, pág. 12099, Diputada Fernández Sanz (PSOE). El contingente debía estar abierto todo el año, abarcar más sectores económicos y todas las provincias, así como un contingente especial para Ceuta y Melilla.

adjudicación de cargos. Y la propuesta sobre los contingentes fue rechazada con el argumento de que esto ocasionaría retrasos en el proceso en curso y se produciría una desigualdad de trato en el contingente especial que se reivindicaba para Ceuta y Melilla con respecto a las solicitudes de la Península. Pero en definitiva, con independencia de la plausibilidad de este argumento, el Gobierno quería evitar ante todo el debilitamiento de su política de gestión y control⁵⁵. Junto a estas cuestiones puntuales, los portavoces del PP y de CiU criticaron básicamente el comportamiento del PSOE, por querer precipitar con estas interpelaciones el proceso de votación de la nueva Ley de Extranjería, con lo que sólo conseguía suscitar "confusión". Inculparon a los socialistas de incitar con ello a la desconfianza y de estar persiguiendo en realidad otro objetivo con su intransigente insistencia en sus reivindicaciones, aludiendo a la sospecha no del todo infundada de que el PSOE, como ya había hecho con su "contrapropuesta" el año anterior, buscaba definirse como el "mejor" defensor de los temas de inmigración y, por consiguiente, de los intereses sociales. Como en este debate no se pudo llegar a un acuerdo, los partidos de derechas (sólo IU apoyó al PSOE) rechazaron por primera vez en esta legislatura una propuesta en materia de inmigración.

Un punto de fricción semejante fueron sendas proposiciones de ley presentadas por IU y el PSOE, con las que se pretendía ampliar las prestaciones de la sanidad a todos los inmigrantes, con independencia de su estatus administrativo⁵⁷. El detonante fueron unos informes de la Fiscalía de menores de Madrid según los cuales a principios de 1999 se había hecho público que muchos hijos de inmigrantes irregulares no habían recibido tratamiento hospitalario, lo que representaba una violación de la Convención de la ONU sobre los derechos del niño⁵⁸. En el debate sobre la aceptación de las solicitudes para su toma en consideración en el Congreso, que no tuvo lugar hasta finales del verano de 1999, el portavoz del PP tachó estas iniciativas de "oportunistas". Según él ambos partidos estaban simplemente reaccionando ante titulares de periódicos sin esperar la pronta reacción del Gobierno, que ya habría reaccionado con medidas frente a las irregularidades publicadas⁵⁹. Por otra parte, este aspecto sería también tema a debatir en la reforma de la Ley de Extranjería, por lo cual esta insistencia habría sido innecesaria⁶⁰. Pero puesto que las solicitudes no iban a tener ninguna consecuencia debido a la próxima finalización de la legislatura, lo cual subrayaba aún más su carácter puramente declarativo, fue aprobada por unanimidad su toma en consideración, más simbó-

⁵⁵ *Ibíd.*, pág. 12100, Diputado Jordano Salinas (PP).

⁵⁶ *Ibíd.*, pág. 12101 sig., Diputado Jordano Salinas (PP), Diputado Gil i Miró (CiU).

⁵⁷ BOCG, VI Legislatura, Serie B 274-01, de 15/02/1999 (IU). BOCG, VI Legislatura, Serie B 275-01, de 15/02/1999 (PSOE).

⁵⁸ Art. 24 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. La Convención de 20 de noviembre de 1989 fue ratificada por España a finales de 1990 (BOE de 31/12/1990). Cf. en la página web del ACNUR <Online [<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>] (20/01/2003)>.

⁵⁹ A partir de febrero de 1999 se repartió una tarjeta sanitaria para hijos menores de inmigrantes irregulares. Cf. "El Insalud ha repartido más de 6.200 tarjetas sanitarias entre los hijos de los 'sin papeles'", en: *El País Digital*, 20/09/1999.

⁶⁰ DSC, VI Legislatura, Pleno nº 258, de 21/09/1999, pág. 13679 sig., Diputado Jordano Salinas (PP).

licamente que por convicción política⁶¹. Estas interferencias mostraban que por una parte todavía existía la política de consenso practicada durante años entre los dos grandes partidos, pero que este consenso se veía solapado cada vez más por las discusiones políticas generales entre ellos. Mientras que IU ya había defendido antes opiniones a menudo divergentes y progresistas, era ahora sobre todo el PSOE quien ponía en duda los aspectos comunes, lo que principalmente se debía a que el partido, tras largos años de responsabilidad en el Gobierno, no había aceptado aún la derrota electoral de 1996 y su papel de opositor.

4.1.3. Sí a la integración... también de "irregulares": el consenso político sobre la nueva Ley de Extranjería (LO 4/2000)

Pero estas maniobras no impidieron, como ya indicamos, el acuerdo en la ponencia y en la Comisión, donde las discusiones se desarrollaron en un clima de cierto relativamente distendido, lo que principalmente debió deberse a que los participantes en las discusiones eran los mismos representantes de los grupos parlamentarios que desde hacía años se ocupaban de estos temas. A ello se añadió que, a diferencia de lo que era habitual en la ponencia, donde un grupo reducido (uno o dos representantes por grupo parlamentario) delibera por lo general sin la atención de la opinión pública y más bien de modo informal sobre las leyes con el objetivo de fomentar el diálogo directo y el acuerdo, esta vez recurrió al procedimiento empleado por las Comisiones. Así pues buscó el contacto con ONGs, sindicatos, organizaciones de inmigrantes, con el Foro y con una serie de expertos. Una consecuencia de este modo de actuar fue la iniciación de un amplio consenso y la aceptación del compromiso acordado con las organizaciones oídas y consultadas, al haberlas implicado desde el principio en el proceso. Esta postura fundamental positiva con respecto a la reglamentación era totalmente contraria al amplio rechazo que había experimentado la antigua Ley. La ponencia prefirió además darse el tiempo suficiente para alcanzar un consenso que permitiera una tramitación más rápida de la Ley en el Congreso y el Senado⁶².

De hecho, en la reunión de la Comisión celebrada el 10 de noviembre de 1999 se trataron principalmente detalles técnicos sobre la mayoría de los cuales se pudo alcanzar un acuerdo. Permanecieron algunas discrepancias, como por ejemplo sobre formulaciones en la exposición de motivos, que se iban a solucionar antes de su debate en el Pleno⁶³. El mayor problema que en ese momento podía imagi-

⁶¹ *Ibíd.*, pág. 13687.

⁶² La ponencia trabajó en total 19 meses y se reunió 16 veces. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 795, de 10/11/1999, pág. 23705, Diputado Campuzano i Canadès. Véase también Aja, La nueva regulación, pág. 40 sig. El jurista Eliseo Aja fue uno de los expertos más consultados, cf. *Ibíd.*, pág. 23698, 23700, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

⁶³ Otras discrepancias versaban sobre el estatus del servicio domésticos o limitaciones regionales para los permisos de trabajo. El derecho al voto en los municipios reivindicado por IU no pudo imponerse.

narse era la cuestión sobre si la Ley iba a poder promulgarse antes de finalizar la legislatura a finales de diciembre. Para lograr este objetivo, los grupos parlamentarios acordaron una tramitación de urgencia⁶⁴. Algunos anunciaron adicionalmente su intención de retirar en caso necesario las enmiendas presentadas o de no presentar ninguna enmienda en el Senado, que todavía tenía que tramitar la Ley⁶⁵. Al finalizar el debate en la Comisión, en la que representantes de todos los grupos parlamentarios destacaban la nueva filosofía de la Ley, que subrayaba la integración de inmigrantes, los diputados aprobaron el texto con 63 artículos, así como diversas disposiciones adicionales, transitorias y finales. Los diputados participantes debían estar convencidos de que la Ley, después de pasar por el Pleno del Congreso y por el Senado, al final tendría básicamente esta configuración. Pero ninguno hubiera esperado que, debido a los acontecimientos que van a exponerse a continuación, lo que habían acordado fuera ya la versión definitiva, y en atención a los temas que aún habían quedado abiertos probablemente tampoco lo hubiera deseado nadie. Antes de abordar en el próximo apartado los motivos del fin del consenso político habrá que analizar los contenidos y las peculiaridades de la nueva Ley.

Por las circunstancias que acompañaron su promulgación, esta Ley, en contra de la estructura habitual de las leyes en España, carecía de la previa exposición de motivos, de la que se derivan por lo general las líneas básicas proyectadas sobre el articulado. Una de las principales declaraciones se podía deducir del mismo título cuando se promulgó: "Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social"⁶⁶. Si bien la Ley de 1985 también contenía en el título "derechos y libertades" y en la exposición de motivos abordaba la integración, a lo largo de los subsiguientes artículos se constataba que se trataba más bien de "lirica preambular", sin que en realidad se implementaran plenamente estos aspectos. Ahora, en cambio, tras muchas de las innovaciones se mostraban los esfuerzos por posibilitar una integración social de los inmigrantes, con lo cual se pasaba a ocupar la misma línea que las nuevas leyes de extranjería de 1998 de Francia e Italia. Sin exposición de motivos no existía ningún indicio directo sobre qué idea de integración había tenido presente el legislador, y tampoco la Comisión había mencionado el tema en su debate. Pero de la Ley se desprende que en el centro había una normativa clara, completa y detallada de los derechos que debían corresponder a los extranjeros en España. El artículo 3,1 expresaba esta intención al prescribir la igualdad de españoles y extranjeros con respecto al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades del Título I de la Constitución. La Ley no podía decretar la integración, pero sí, mediante la amplia igualdad de oportunidades, sentar los fundamentos para hacer posible un proceso de integración, aunque indefinido. Pajares calificó de

⁶⁴ BOCG, VI Legislatura, Serie B 330-02, de 15/11/1999.

⁶⁵ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 795, de 10/11/1999, pág. 23696, Diputado Rivadulla Gracia (GMx), pág. 23712, Diputado Uría Echevarría (PNV).

⁶⁶ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 12/01/2000, correcciones BOE de 24/01/2000).

“integración ciudadana”⁶⁷ a esta forma de integración, que a diferencia de los conceptos empleados en la discusión española (cf. cap. 3.3.) no tenía en cuenta ningún aspecto cultural⁶⁸. Pero si se la relaciona con los conceptos tipificados que se han presentado anteriormente, se podría entender como una aportación del Estado, como una condición del concepto de interculturalidad.

Este carácter de la Ley, orientada a la integración, avanzó aún más ya que no sólo comprendía a los extranjeros con residencia regular en España, sino que también tenía en consideración explícitamente a los que residían en el país con estatus irregular. La expulsión dejó de ser la única respuesta prevista por la Ley para reaccionar a esta situación, y más bien esclarecía los derechos de estas personas, permitiéndoles incluso el ejercicio de algunos derechos (sociales), para lo cual bastaba con el alta en el padrón municipal, en el cual no había que dar ningún dato sobre el estatus de residencia⁶⁹. De este modo el legislador reaccionaba ante un grupo no deseado pero de hecho existente de personas, que a pesar de su irregularidad residían con una relativa estabilidad en el país. Después de que la anterior Ley 7/1985 hubiera intentado en vano solucionar este problema por medio de la expulsión, con la nueva Ley se concedían derechos que superaban el mínimo definido por los derechos humanos, a fin de facilitar a las personas afectadas una vida digna. Mientras que el legislador desarrollaba de este modo cierta aceptación frente a las personas irregulares, la lucha contra la irregularidad, que seguía considerándose importante, cambió su trayectoria y se orientó a la eliminación de los motivos que la provocaban. A fin de obtener una mayor seguridad jurídica y limitar el margen de arbitrariedad de la Administración, se redactaron las normas con todo detalle, de modo que la Ley casi duplicaba en tamaño a la de 1985. Así, entre otros factores se evitó que una serie de derechos corres-

⁶⁷ Miguel Pajares Alonso, Inmigración y políticas de integración social, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Hg.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 527-534, aquí pág. 527.

⁶⁸ José Asensi Sabater, Presentación, en: Íd. (Ed.), *Comentarios a la Ley de Extranjería, reformada por la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre*, Madrid 2001, págs. 23-49, aquí pág. 44 sig., ve no obstante un indicio en este sentido. Así, el art. 3,2, dice que los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos internacionales, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales. Por una parte es comprensible que así se pretendiera impedir la posibilidad de evadir las normativas por medio de diversos particularismos. Por otra parte, Asensi Sabater critica que en ello se percibe un concepto de adaptación y echa de menos el indicio de que integración no representara la adhesión de los extranjeros en todos los aspectos de la sociedad de acogida, sino un proceso interactivo. En este sentido, este complemento no respetaba del todo los derechos culturales de los extranjeros, especialmente porque se iba a forzar la incorporación de modelos de vida que en parte no tendrían la validez total en la misma sociedad española (p.ej. familia, con las repercusiones sobre la reagrupación familiar).

⁶⁹ Aja, *La nueva regulación*, págs. 69-72. Para la inscripción conforme a la Ley general municipal (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) sólo se requerían los siguientes datos: nombre, sexo, domicilio, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número del documento de identificación o similar, algunas veces el nivel máximo de escolaridad y otros datos necesarios para el censo electoral, lo que generalmente no afectaba a los extranjeros. No se podía exigir una acreditación sobre la autorización de residencia. Además, según la Ley de protección de datos de 1999 (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal) tampoco se podían intercambiar o traspasar datos a otros organismos como el Ministerio del Interior o la Policía.

pondientes a los extranjeros sólo pudieran reclamarse por vía judicial, como había ocurrido en parte hasta entonces. Asimismo, a diferencia de la de 1985, esta Ley ponía de manifiesto que dejaba de ser solamente el Estado central el que debía ocuparse del fenómeno de la inmigración, aun cuando la Constitución le atribuyera esta competencia en exclusiva (art. 149,1 2ª CE). Más bien se mencionaron y se implicaron también las Comunidades Autónomas, los municipios y las ONGs⁷⁰.

En particular, en el Título sobre los derechos se concedían a todos los extranjeros en España, partiendo del postulado de la igualdad de trato sin tener en consideración la situación administrativa, los denominados derechos políticos como de reunión, asociación y libertad de sindicación (arts. 7,8, 11). Esta reglamentación iba más allá de la sentencia del Tribunal Constitucional STC 115/1987 (cf. cap. 2.4.2.) e implementó plenamente los correspondientes artículos de la Constitución sin las restricciones anteriores⁷¹. De este modo, por ejemplo, la participación de un “irregular” en una manifestación dejaba de ser ilegal y ya no estaba amenazada por la expulsión. Con respecto a la participación política (art. 6,1) la nueva normativa superaba las disposiciones de la Constitución, que en relación con el derecho al voto municipal prescribía la reciprocidad⁷², mientras que la nueva Ley sólo remitía a otras leyes y tratados. También en este aspecto se seguía pisando terreno desconocido, ya que se concedía a los extranjeros (con residencia regular) la posibilidad de elegir a sus propios representantes (art. 6,2).

Cuadro 4: Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	Artículo
Disposiciones generales	1-2
Título 1: Derechos y libertades de los extranjeros	3-22
<i>Capítulo 1: Derechos y libertades de los extranjeros</i>	3-15
<i>Capítulo 2: Reagrupación familiar</i>	16-17
<i>Capítulo 3: Garantías jurídicas</i>	18-20
<i>Capítulo 4: Medidas antidiscriminatorias</i>	21-22
Título 2: Derechos de residencia	23-45
<i>Capítulo 1: Entrada y salida</i>	23-26
<i>Capítulo 2: Formas de residencia</i>	27-32
<i>Capítulo 3: Autorización de trabajo y regímenes especiales</i>	33-42
<i>Capítulo 4: Tasas por autorizaciones de trabajo</i>	43-45
Título 3: Infracciones y sanciones	46-59
Título 4: Coordinación de las administraciones competentes en materia de inmigración	60-63
Disposiciones adicionales y finales	

⁷⁰ *Ibíd.*, pág. 49-51.

⁷¹ Sólo la organización de asociaciones requería, a propuesta del PP, el estatus de residencia legal. El art. 62 de la Ley fomentaba explícitamente el asociacionismo de los “inmigrantes”.

⁷² Art. 13,2 CE.

Para posibilitar la salvaguardia de los derechos sociales, se pusieron de manifiesto en particular los esfuerzos por lograr la integración, pues estos derechos se concedían sin tener en consideración el estatus administrativo. Por ello, en cuanto a las opciones de acceso se impuso una gradación en tres niveles. Fundamentalmente tenían todos los extranjeros, con las mismas condiciones que los españoles, el derecho a la educación (art. 9)⁷³, a las prestaciones sociales básicas (art. 14,3), a la asistencia sanitaria de urgencia (art. 12,2)⁷⁴, así como a la asistencia jurídica gratuita en procedimientos que pudieran conducir a una denegación de la entrada o a la expulsión (art. 20,1). Para acceder a la asistencia sanitaria completa (art. 12,1), a ayudas para la obtención de vivienda (art. 13), así como, en caso de necesidad, a la tutela judicial en todos los asuntos legales sólo se imponía como condición la inscripción en el padrón municipal. Y finalmente se requería la acreditación de una residencia regular para el disfrute de los servicios sociales completos y de las prestaciones de la Seguridad Social (art. 14,1). Un Reglamento de ejecución, aún por promulgar, se iba a encargar de aclarar la concreta coordinación de cada una de las prestaciones.

La reagrupación familiar (arts. 16 y 17) se fijó también como un derecho de los extranjeros residentes en España. Los reagrupados obtenían adicionalmente un título de residencia independiente de la persona del reagrupante (art. 16,2), lo que superaba con creces la reglamentación anterior. De este modo se podía eludir el problema de que, en caso de divorcio o de expulsión del reagrupante, los reagrupados perdieran automáticamente su derecho de residencia. Además, el grupo de beneficiarios de la reagrupación fue ampliado con otros familiares, excediendo las disposiciones del RD 155/1996 y de la propuesta de la Comisión Europea sobre la admisión de ciudadanos de terceros Estados de 1997⁷⁵. Con esta reglamentación de la reagrupación familiar la Ley tenía por fin en consideración las disposiciones de la Constitución Española sobre la especial protección de la familia (art. 18,1 CE), las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos y la extensa jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷⁶. Condiciones más concretas, como por ejemplo el período mínimo durante el que el reagrupante debía haber residido en el país, quedaron a pendientes para una reglamentación posterior.

Las disposiciones sobre la entrada mantuvieron el doble filtro de la concesión de visados y los controles de entrada (arts. 23 a 25). Sin embargo, ambos aspectos se regularon con detalle para limitar el margen de discrecionalidad de las autoridades competentes. Por ejemplo, los funcionarios fronterizos ya no tenían la facultad de

⁷³ También conforme a textos jurídicos internacionales como el art. 13,1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC). El TCE (1997) prescribe en el art. 149 el desarrollo de una educación de calidad.

⁷⁴ El PIDESC (art. 12) reconoce "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental".

⁷⁵ Art. 17e y f. Admisión por motivos humanitarios y familiares extranjeros a los que no se puede aplicar el derecho comunitario.

⁷⁶ Aja, La nueva regulación, pág. 136-138.

exigir información sobre los motivos del viaje a los extranjeros que entraban en España con un visado, o de limitar la duración de la estancia en base a los recursos económicos acreditados⁷⁷. Con la obligación de motivar las denegaciones de entrada o de visado y de informar sobre los recursos jurídicos disponibles se creó una seguridad jurídica adicional (arts. 24,2 y 25,3). A cambio, dentro de las disposiciones para la obtención del visado se dificultó la posibilidad de la exención de visado con posterioridad, que sólo iba a concederse para fines muy específicos. De este modo se dificultó otra vía de regularización de las entradas irregulares.

Los títulos de residencia (arts. 27 a 30) coincidían con aquellos que ya había establecido el RD 155/1996, es decir, la estancia limitada a 90 días, la residencia temporal y la residencia permanente. De este modo se había impuesto el PSOE al remitir a la propuesta de la Comisión Europea sobre la situación de los ciudadanos de terceros Estados, que únicamente preveía cinco años hasta la obtención de ese estatus, en contra de los seis años exigidos con anterioridad⁷⁸. Este permiso de residencia temporal vino además acompañado de la equiparación con los españoles en el derecho laboral, de modo que dejó de ser necesario un permiso de trabajo adicional. En determinadas circunstancias se podía reducir el plazo de cinco años, pero la regulación quedó supeditada al Reglamento de ejecución⁷⁹. Lo mismo ocurrió con la graduación de los permisos temporales de residencia (art. 29)⁸⁰. Este artículo contenía además una de las disposiciones más polémicas de toda la Ley: la posibilidad constante de regularización. Con excepción de Francia, que en 1998 había introducido una normativa similar, si bien con un tratamiento muy riguroso⁸¹, esta regularización permanente constituía una excepción en Europa. Esta regularización, propuesta originariamente por el Grupo Mixto y concretada ahora por el PP (I)⁸², debía llevarse a cabo cuando se pudiera acreditar el arraigo del extranjero irregular en España, refiriéndose a una residencia avanzada y estable, un puesto de trabajo y una vivienda (art. 29,3). La condición para la adquisición del título de residencia temporal (un año) que se concedería en este caso, eran dos años de resi-

⁷⁷ *Ibíd.*, pág. 86. Pascual Aguelo Navarro, Notas urgentes sobre el texto de la nueva Ley Orgánica de Extranjería, en: *Íd./Aurelia Álvarez Rodríguez, Ley de Extranjería. L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Zaragoza 2000, págs. 69-96, aquí pág. 78*, vio no obstante un recrudescimiento, ya que la concesión de la entrada sin los documentos necesarios se formuló de un modo más estricto (razones "excepcionales" en lugar de "suficientes").

⁷⁸ La implementación de la propuesta de la Comisión (COM (97) 387 final, cf. DO C 337, de 07/11/1997) quedó prácticamente "congelada" durante la elaboración de la Ley, lo mismo que diversas iniciativas en el plano de la UE, en espera de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Cruz, *Achievements*, pág. 251.

⁷⁹ Aguelo Navarro, Notas urgentes, pág. 81, cita en base a la antigua normativa como grupos que pueden aprovecharse de ello a los iberoamericanos, a las personas nacidas en España y a los familiares de españoles. No tendría sentido exigir un período más largo que el requerido para la adquisición de la nacionalidad española (dos años).

⁸⁰ Aja, *La nueva regulación*, pág. 97, critica que de este modo se tendría que recurrir provisionalmente al antiguo RD 155/1996, todavía vigente, que contaba con una graduación temporal de un total de seis años.

⁸¹ Pajares, *Inmigración y ciudadanía en Europa*, pág. 72.

⁸² Cf. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 795, de 10/11/1999, pág. 23716, Diputada Fernández Sanz (PSOE).

dencia ininterrumpida⁸³, el empadronamiento y la acreditación de suficientes recursos económicos. A la obtención del permiso de residencia por parte del solicitante también se conectaba el derecho a obtener un permiso de trabajo (art. 36,1). Precisamente esta posibilidad de regularización – en relación con la supresión de la estancia irregular como motivo de expulsión – ponía de manifiesto la intención de no perseguir en primer lugar a los extranjeros irregulares, sino de eliminar las causas de esta irregularidad. Además, para los inmigrantes irregulares representaba un método mucho “más favorable” que los contingentes anuales, ya que con esta regularización desaparecían las restricciones que imponían la dimensión total del número de admitidos, el país de origen, el sector laboral y la limitación temporal de la presentación de solicitudes⁸⁴.

En relación con el trabajo de los extranjeros en España la Ley no trajo ninguna novedad radical, pero introdujo algunas claras modificaciones, empezando por la explícita mención del derecho al trabajo de los extranjeros (art. 10). A la radical reivindicación del Grupo Mixto de introducir una posibilidad de entrada para buscar trabajo apenas se dio respuesta, lo mismo que a la demanda de supresión de los permisos de trabajo. Los permisos siguieron siendo condición para el inicio de una relación laboral (art. 33,1), igual que la consideración de la situación del mercado laboral nacional a la hora de su concesión (art. 35,2). Sin embargo desaparecieron limitaciones regionales y sectoriales⁸⁵, lo que significaba una ventaja, pues el trabajador extranjero podía trabajar en un empleo de su elección y, con el mismo primer permiso de trabajo cambiar de empleo. Por otra parte se suprimió la relación temporal recíproca de los permisos de residencia y trabajo, de modo que desaparecía otra motivación para la irregularidad. Hasta entonces, un trabajador extranjero no podía prorrogar su permiso de trabajo si en ese momento se encontraba en situación de desempleo, lo que automáticamente suponía la no prolongación del permiso de residencia⁸⁶. Era incomprensible la nueva disposición que obligaba a los empresarios también a adquirir un permiso para el empleo de un trabajador extranjero (art. 33,3). Los comentaristas de la Ley tendían mayoritariamente a opinar que esto sólo se había previsto para los casos en los que el propio trabajador extranjero carecía (aún) del permiso⁸⁷. Se amplió el círculo de personas que no

⁸³ En Francia el período era de 10 años.

⁸⁴ Cf. Aja, *La nueva regulación*, págs. 100-103. Pilar Charro Baena/José M.ª Ruiz de Huidobro, *La Ley Orgánica 4/2000: análisis técnico-jurídico de sus principales novedades*, en: *Migraciones* Nº 7 (2000), págs. 7-56, aquí págs. 42-44.

⁸⁵ La anterior Ley de Extranjería contemplaba la posibilidad de limitar los permisos de trabajo a una región, un sector económico, una actividad o incluso una empresa determinada (LO 7/1985, art. 15,3).

⁸⁶ Aja, *La nueva regulación*, pág. 121. Charro Baena /Ruiz de Huidobro, *La Ley Orgánica*, pág. 45, opinan que simplemente se olvidó esa reciprocidad.

⁸⁷ Aguelo Navarro/Álvarez Rodríguez, Aurelia, *Ley de Extranjería. L.O. 4/2000*, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Zaragoza 2000, pág. 23. Aja, *La nueva regulación*, pág. 115 sig. Charro Baena /Ruiz de Huidobro, *La Ley Orgánica*, pág. 47, opinan que básicamente serían necesarios dos permisos. Pero esto significaría un incremento de la burocracia en detrimento del empleo de extranjeros, lo que ya había criticado sin éxito la portavoz del GMx en el marco del debate en la Comisión. DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 795, de 10/11/1999, pág. 23710, Diputado Rivalda Gracia (GMx).

requerían un permiso de trabajo. Además de los ya mencionados titulares de un permiso de residencia permanente se contaba entre ellos a personas nacidas en España que habían perdido su nacionalidad, cónyuges extranjeros de españoles, así como extranjeros nacidos y residentes en España (art. 39,2). Por primera vez se tuvo también en cuenta la segunda generación de inmigrantes y se facilitó considerablemente su integración en el mercado laboral. Llamaba la atención que en este sistema preferencial faltara un grupo: los ciudadanos de países especialmente conectados por razones históricas con España, es decir, sobre todo los iberoamericanos. Esta “desaparición” seguía la misma línea que las restricciones que ya se han comentado en la política de admisión y en el ámbito laboral de los últimos años (cf. cap. 3.1.1. y 3.2.1.)⁸⁸.

Los contingentes de mano de obra se asentaron legalmente, pero dejaron de ser un instrumento opcional para convertirse en una obligación que el Gobierno tenía que cumplir todos los años (art. 37). En relación con la posibilidad de regularización conforme al art. 29,3, que autorizaba la obtención de un permiso de trabajo, se podía esperar que a partir de ese momento los contingentes se emplearan realmente con el único objetivo de la contratación de mano de obra en el extranjero. Sin embargo, esto habría requerido la organización de un sistema eficiente de contratación, por ejemplo con oficinas de contratación anexionadas a los consulados, lo que en vista de los costes que esto iba a ocasionar y a las experiencias anteriores, por ejemplo con el desarrollo de los contingentes, tenía que parecer poco probable. Pero esta concepción de los contingentes concordaba con su evidente disociación de las ofertas nominales de empleo, ya que éstas habían sido hasta ese momento prácticamente el único componente de aquéllos. Pero quedó pendiente para el Reglamento de ejecución definir si ésta era efectivamente la intención⁸⁹. También hubo que destacar en la definición de los contingentes la implicación del Consejo Superior de Política de Inmigración, creado por la Ley y en el que también estaban representados las Comunidades Autónomas y los municipios. De este modo se cumplía con una antigua reivindicación de las Comunidades Autónomas, y en particular de Cataluña, de tener en cuenta sus conveniencias y necesidades regionales en la configuración de los contingentes.

⁸⁸ Aja, *La nueva regulación*, pág. 135, destaca que los Convenios de doble nacionalidad con Ecuador, Chile y Perú seguían vigentes. Ofrecían a los ciudadanos del respectivo Estado una total libertad de establecimiento y de empleo con las mismas condiciones que para los españoles, y viceversa. Sin embargo, en el pasado ya había habido problemas para poner en práctica esta reglamentación. Pero Aja pasó por alto que el Convenio con Ecuador ya se había modificado y precisado en este punto en 1995 (art. 8 del Convenio), con lo cual la igualdad no se aplicaba hasta una vez adquiridos los permisos de residencia y trabajo conforme a la legislación nacional. Esta modificación no entró en vigor hasta el año 2000. Cf. Protocolo modificador del Convenio de doble nacionalidad entre la República del Ecuador y el Reino de España de 4 de marzo de 1964, hecho en Quito el 25 de agosto de 1995 (BOE de 16/08/2000). El Convenio con Chile se mantiene sin modificaciones y las modificaciones efectuadas en el año 2000 en el Convenio con Perú curiosamente no tratan este aspecto. Cf. Protocolo adicional entre el Reino de España y la República del Perú modificando el Convenio de doble nacionalidad de 16 de mayo de 1959, hecho “ad referendum” en Madrid el 8 de noviembre de 2000 (BOE de 24/11/2001).

⁸⁹ Sobre esta incoherencia no solucionada respecto a la exclusión de las contrataciones nominales cf. Aja, *La nueva regulación*, pág. 128 sig. Aguelo Navarro, *Notas urgentes*, pág. 84. Charro Baena /Ruiz de Huidobro, *La Ley Orgánica*, pág. 53 sig.

En el ámbito de las infracciones y sanciones la nueva Ley siguió la línea marcada por el RD 155/1996 pero la superó, al igual que superó las propuestas de los grupos parlamentarios. La clasificación de las infracciones (leves, graves y muy graves) se realizó de forma muy detallada. Esto reducía el margen de arbitrariedad de la Administración que, por ejemplo, ya no podía perseguir irregularidades administrativas como si se tratara de infracciones muy graves. De este modo desaparecía la posibilidad de expulsión, pues sólo se veían amenazadas por ella las infracciones muy graves. A su vez se limitaron los motivos para la expulsión, y las multas se convirtieron en la sanción más relevante a diferencia de los demás Estados europeos. En ello quedaba especialmente documentada la nueva filosofía de la Ley, que en casos de irregularidad tendía a la regularización antes que a la expulsión, lo que no era de extrañar en vista de la inefectiva política de expulsión de los últimos años, que se había revelado con una cifra de irregulares que no remitía y un porcentaje considerable de órdenes de expulsión no ejecutadas. El hecho de que la lucha contra la irregularidad y, en particular, contra el trabajo irregular buscara igualmente su punto de partida ya no en los trabajadores sino en los empresarios, sólo fue consecuente en la medida en que en el catálogo de infracciones muy graves se incluyeron delitos que podían ser cometidos por españoles, como el fomento de la inmigración ilegal, conductas discriminatorias o el empleo de trabajadores extranjeros sin autorización (art. 50c, d, e)⁹⁰. De este modo el legislador obedecía a una recomendación del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, que en 1996 ya se había pronunciado a favor de la introducción de las correspondientes sanciones⁹¹. Paralelamente se modificaron las disposiciones pertinentes en el Código Penal o se introdujeron otras nuevas, ya que el Código Penal que acababa de reformarse en 1995 ofrecía en este aspecto poco margen de actuación⁹². En este contexto del endurecimiento de la lucha contra la inmigración ilegal dentro de Europa encontró entrada también la posibilidad de amnistía para "ilegales" que colaboraran en la persecución de traficantes. De esta forma, si se daba el caso de un procedimiento penal, los testigos iban a permanecer, mientras que con la normativa anterior eran expulsados de inmediato, con la consecuencia de que los procesos solían fracasar⁹³.

Con respecto a las estructuras administrativas, se instituyó por Ley el Observatorio Permanente de la Inmigración (cap. 3.5.1.), que se había creado a la par con el Plan de Integración Social en 1994 (art. 60,1). Asimismo se iban a unificar las depen-

⁹⁰ Sin embargo, esto requeriría una inspección de trabajo más efectiva, para lo cual se formuló un fundamento legal en el art. 60,3.

⁹¹ Recomendación del Consejo de 27 de septiembre de 1996 relativa a la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros Estados. Véase DO C 304, de 14/10/1996. P. ej., Italia había introducido en 1998 las correspondientes normativas en la *legge Napolitano*.

⁹² Aja, La nueva regulación, pág. 232, expone como ilustración un caso en el cual, por el accidente de un camión que transportaba inmigrantes ilegales, murieron once de ellos y otros seis quedaron heridos de gravedad. El organizador, que los había querido llevar hasta Italia, quedó en libertad en la primera instancia. Para delitos en el ámbito de tráfico de personas se introdujeron penas de prisión de dos a cinco años.

⁹³ Aja, La nueva regulación, pág. 166.

dencias de los diversos Ministerios en las provincias a fin de garantizar una adecuada coordinación de las distintas formalidades (art. 60,2). También se creó el Consejo Superior de Política de Inmigración (art. 61). Su objetivo iba a ser la coordinación de las diversas administraciones con competencias sobre inmigración e integración. A fin de que pudieran ejecutar su labor con más éxito que la anterior Comisión Interministerial de Extranjería⁹⁴ también se concedió a las Comunidades Autónomas y a los municipios un puesto y un voto en el Consejo. Lo más destacable era que efectivamente debía tratarse de un órgano de participación, aunque su configuración todavía no estuviera completamente especificada en la Ley, y que no se había ideado con fines consultivos, como había deseado originariamente el PP. El Consejo seguía la línea del órgano de coordinación reivindicado en el informe de la subcomisión⁹⁵, aunque no en la forma propuesta de una Secretaría de Estado, exigida también por los socialistas. Pero su definición legal habría incidido demasiado en la competencia del Gobierno mediante su autoorganización y habría significado además una nueva forma de coordinación dentro del Gobierno en la que las Comunidades Autónomas no habrían tenido una participación equitativa.

Las competencias del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que una vez establecido legalmente recibió el nombre de Foro para la Inmigración, quedaron, a diferencia del Consejo, totalmente sin aclarar y supeditadas a un Reglamento de ejecución (art. 63). No obstante, el cambio de titularidad hacía esperar que, además de las meras cuestiones de integración, el Foro fuera a tener en el futuro más peso en la discusión de la política de inmigración, al estar compuesto por representantes de las administraciones, de las organizaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales que apoyaban a estas últimas.

Concentrando todos estos puntos individuales, la Ley se presentaba como un considerable avance con respecto a su antecesora. Aunque no se eliminaron los elementos restrictivos, por ejemplo en el ámbito de los controles de acceso, la restricción había dejado de ser el elemento crucial. La nueva reglamentación permaneció estricta hacia fuera, pero claramente más liberal hacia adentro, al concebir a los extranjeros como ciudadanos participantes en la comunidad, a los cuales correspondían derechos sociales. Así se interesaba tanto por el bien del individuo como por la cohesión social. Desde este punto de vista, por contener una serie de aspectos que el PCE ya había propuesto dos décadas antes (cf. cap. 2.4.1.), la Ley pudo considerarse, conjuntamente con la ley italiana de 1998, una de las más progresistas de Europa.

Pero a pesar de que los primeros comentaristas en general también valoraron el texto de forma positiva⁹⁶, otros la criticaron, en parte enérgicamente. No obstante, en su punto de mira tenían menos el plano político, del cual se percibían las opi-

⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 215, sobre los resultados insatisfactorios de esta Comisión. Cf. la crítica del Defensor del Pueblo en cap. 3.5.1.

⁹⁵ Congreso de los Diputados, *Situación*, pág. 37.

⁹⁶ Aja, *La nueva regulación*, pág. 52.

niones positivas, y permanecieron en un plano jurídico. Así, por ejemplo, si bien Ruiz de Huidobro, del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de Madrid, reconocía unos objetivos elogiables, también valoraba la Ley como mala en el sentido técnico-jurídico. Reprochaba al legislador falta de conocimiento sobre los intereses jurídicos y cierta ingenuidad por haber pasado por alto que la integración, como complejo fenómeno social, no se podía lograr con leyes. Éstas sólo podrían definir un marco. Pero este marco no constaba en la Ley y tampoco se podía deducir de las declaraciones de los parlamentarios implicados

Veía la causa de las deficiencias en un enfoque, según él equivocado, que no separaba claramente los conceptos de extranjero e inmigrante. Los extranjeros se caracterizarían por la no posesión de la nacionalidad española, estarían excluidos del disfrute de determinados derechos y sometidos a restricciones definidas por el régimen habitual de extranjería. Los inmigrantes, en cambio, eran un fenómeno socioeconómico. Llegaban a España para buscar trabajo y sólo en su caso surgía el problema de la integración en relación con la capacidad de acogida y las necesidades⁹⁷.

Esta argumentación tenía un planteamiento correcto, pero se equivocaba en sus conclusiones. Si bien un inmigrante por motivos económicos tiene con toda seguridad otras necesidades que las que tienen, por ejemplo, un empleado extranjero de un consorcio multinacional o ciudadanos del noroeste de Europa que trasladan su domicilio al Mediterráneo después de jubilarse, no es correcto suponer que estos grupos no puedan o no deban integrarse también socialmente si se les ofrecen las condiciones marco para ello. Por este motivo estas condiciones marco deben ser iguales para todos los extranjeros, con independencia de que, desde el punto de vista "sociológico", se trate o no de inmigrantes. Y viceversa, los inmigrantes son extranjeros a los cuales se aplica la "diferenciación jurídica".

Adonde probablemente quería llegar el autor era a la cuestión, totalmente seria y fundamental, de si la Ley de Extranjería era el escenario y el instrumento apropiado para reglamentar la inmigración. Pero los errores técnico-jurídicos lamentados por él y por otros autores, así como la inconsistencia del texto, no se basaban únicamente en estas cuestiones fundamentales, sino que eran también el resultado de la inesperada vía que había seguido la propuesta de la Comisión hasta convertirse en la Ley definitiva sin que se hubieran introducido más correcciones.

4.1.4. El fin del consenso: la Cumbre Europea de Tampere y la inesperada oposición del Gobierno a la reforma

Mirando retrospectivamente, a finales de octubre ya había habido indicios de que el texto elaborado por los diputados de la Comisión a principios de noviembre

⁹⁷ José M^a Ruiz de Huidobro, La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su enfoque jurídico, en: Migraciones N^o 7 (2000), págs. 57-88, aquí págs. 61-66.

no iba a librarse del desacuerdo, pues en esas fechas el PP confirmó “temores” por parte del Gobierno de que la Ley posiblemente ya no pudiera promulgarse en esa legislatura. Junto a las objeciones de los Ministerios de Asuntos Exteriores y del Interior, sobre todo el Ministro de Economía Rodrigo Rato había puesto reparos a los elevados costes que iban a suponer la asistencia sanitaria prevista, así como la admisión al sistema escolar⁹⁸. La diputada socialista Fernández Sanz pudo responder directamente en la reunión de la Comisión con un estudio elaborado por encargo del mismo Gobierno, en el que se exponía que los costes ocasionados en la Sanidad se iban a cubrir con creces mediante impuestos, cuotas a la Seguridad Social y tasas de los inmigrantes⁹⁹. Debido a tal maniobra de perturbación y al estrecho margen temporal de que se disponía¹⁰⁰, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes instó a los grupos parlamentarios a que procuraran la tramitación de urgencia de la Ley en el Parlamento reduciendo los plazos. Había que lograr de este modo que la Ley fuera aprobada en el Congreso, de ser necesario incluso en la última sesión de la legislatura el 22 de diciembre de 1999. El Parlamento aprobó por unanimidad este procedimiento, aunque días antes se había dicho que miembros del Gobierno habrían intentado presionar al partido catalán CiU para evitarlo¹⁰¹. Pero fue después de que la Comisión aprobara el texto cuando aumentó considerablemente la oposición por parte del Gobierno, por lo que el tema iba a ocupar los titulares de la prensa y los noticiarios en las siguientes semanas. Entre las objeciones concretas que se presentaron dominaba sobre todo una: la supuesta falta de consonancia con las Conclusiones de la Cumbre Europea de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999. De hecho, las primeras reservas del Gobierno no se habían dado a conocer hasta aproximadamente una semana después de esa fecha.

La Cumbre había tenido la misión de impulsar la integración de la Unión Europea en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior. En el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, las “Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal” (Título VI TUE) o en el capítulo “Visado, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” (Título IV TCE) hablaban de la construcción de un “espacio de libertad, de seguridad y de justicia” (art. 61 TCE). En la definición de la Comisión Europea, el concepto significaba “el acervo de nuestras tradiciones democráticas y nuestras concepciones del Estado de Derecho” [de la UE]. No se trataba de redefinir los “principios tradicionalmente vinculados a las democracias modernas”, sino más bien de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de “beneficiarse en común” de estos principios, para lo cual la integración

⁹⁸ “El PP paraliza la reforma”, en: *El País*, 22/10/1999, pág. 32.

⁹⁹ DSC, VI Legislatura, Comisiones, nº 795, de 10/11/1999, pág. 23699 sig., Diputada Fernández Sanz (PSOE).

¹⁰⁰ Después de la reunión de la Comisión del 10 de noviembre, la Ley tenía que ser debatida en el Pleno del Congreso y después en la ponencia, la Comisión, y el Pleno del Senado. En el caso de que el Senado introdujera modificaciones, el Congreso debería volver a someterlas a votación.

¹⁰¹ BOCG, VI Legislatura, Serie B, nº 330-02, de 15/11/1999. “CC OO denuncia que el Gobierno presiona contra la Ley de Extranjería”, en: *El País*, 06/11/1999, pág. 28.

económica y social de los nacionales de terceros Estados residentes con estatus regular en el país constituiría un complemento necesario¹⁰². Por estos motivos se comunitarizó la materia, es decir, se traspasó del tercer al primer pilar. El Tratado preveía la puesta en práctica de medidas en un plazo de cinco años para regularizar los ámbitos del visado, el asilo y la inmigración, aunque algunos aspectos centrales fueron excluidos de ese plazo¹⁰³. Pero para no inmiscuirse enseguida en el sensible aspecto de la soberanía nacional de los Estados miembros, éstos acordaron tomar las decisiones por unanimidad durante este período de cinco años (art. 67,1). Era una posición que, entre otros países, había defendido España en los debates sobre el Tratado, según la cual sólo se abandonaría la condición de la unanimidad cuando existiera un amplio concepto sobre la política de inmigración de la Unión¹⁰⁴. Lógicamente, el paso a un procedimiento de votación con mayoría cualificada no era un automatismo, sino una disposición posible que tenía que decidir el Consejo para cada uno de los ámbitos (art. 67,2)¹⁰⁵. Para lograr el espacio deseado, que en parte ya existía pero que, a pesar de los resultados obtenidos, en palabras de la Comisión Europea se percibía como “insuficiente”, era necesario desarrollar un concepto unitario y crear políticas comunitarias vinculantes partiendo de los instrumentos ya existentes que habían demostrado su insuficiencia (por ejemplo la *soft law*). Con respecto a las prioridades que había que definir, la Comisión trató los temas de inmigración desde la perspectiva del “espacio de libertad” y advirtió sobre la necesidad de regular la reagrupación familiar, de cooperar más estrechamente en la política de admisión, de priorizar la lucha contra el tráfico de seres humanos y de encontrar una reglamentación sobre la condición jurídica de los nacionales de terceros Estados¹⁰⁶.

El Consejo Europeo de Cardiff ya había solicitado poco antes un plan de acción que profundizara en estos temas¹⁰⁷, por lo cual la Presidencia austriaca presentó en julio de 1998 un documento estratégico que subrayaba la necesidad de un concepto unitario de la política europea¹⁰⁸. Para ello había que desarrollar una “estra-

¹⁰² Boletín UE 7/8-1998, Punto 2.2.1. Comunicación de la Comisión Europea “Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia”, COM(1998) 459.

¹⁰³ Entre ellos la distribución equilibrada de refugiados y desplazados, las condiciones de entrada y residencia, los procedimientos de concesión de visado para una estancia permanente incluida la reagrupación familiar, así como la reglamentación de los derechos de ciudadanos de terceros Estados residentes permanentes en otros Estados miembros. Art. 63 n° 2b, n° 3ª, n° 4 TCE.

¹⁰⁴ Simon Hix/Jan Niessen, *Reconsidering European Migration Policies. The 1996 Intergovernmental Conference and the Reform of the Maastricht Treaty*, Brussels 1996, pág. 55.

¹⁰⁵ Se mantuvo la unanimidad existente desde el Tratado de Maastricht en el ámbito de visados. Tomei, *Europäisierung*, pág. 57 sig.

¹⁰⁶ Boletín UE 7/8-1998, Punto 2.2.1. En el mismo apartado se trataron también asuntos de asilo. Al no ser relevantes en el contexto de la Ley española de Extranjería, no se iban a tener en cuenta.

¹⁰⁷ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Cardiff 15 y 16 de junio de 1998, cifra 48 <Online [http://www.europarl.eu.int/summits/car1_de.htm] (28/08/2002)>.

¹⁰⁸ La primera versión data del 1 de julio de 1998 y una segunda versión revisada del 29 de septiembre. Aquí se cita la última versión, modificada sólo ligeramente, del 19 de noviembre de 1998. Österreichische Ratspräsidentenschaft, *Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik*, Brüssel 1998 (Doc. 9809/2/98, REV 2, LIMITE, CK4 27, ASIM 170).

tegia consistente y a medio plazo sobre política de inmigración” en la que se fueran a abordar en un plazo de dos años algunos temas actuales. Esto implicaba la interconexión de las resoluciones en política de inmigración de la UE, la valoración de algunos terceros Estados en relación con la gestión de la inmigración, la lucha contra el tráfico de personas, el desarrollo de instrumentos jurídicos y procedimientos, una política exterior de responsabilidad común, un derecho de asilo unificado para la UE, así como la consecuente repatriación de inmigrantes ilegales¹⁰⁹. De este modo se reconocía también en el plano del Consejo¹¹⁰ que todavía persistían considerables necesidades de armonización de las políticas nacionales de inmigración y que la actuación intergubernamental hasta ahora sólo había sido satisfactoria con limitaciones. A fin de concretar los planes, el documento contenía un concepto global que debía ser la base de la estrategia para la siguiente década, a partir de la cual tenía que desarrollarse el plan de acción en colaboración con la Comisión Europea. El Consejo Justicia y Asuntos de Interior aprobó este denominado “Plan de acción de Viena” a principios de diciembre de 1998 y la Cumbre Europea de Viena lo adoptó una semana más tarde¹¹¹. Las medidas relativas a asilo, fronteras exteriores e inmigración tenían otros matices distintos de la Comunicación de la Comisión, pues en el plan de acción aparecían menos como una configuración del espacio de libertad que como medidas complementarias para garantizar “un elevado grado de seguridad para todos los ciudadanos europeos”¹¹². Estas medidas fueron clasificadas según tuvieran que llevarse a cabo en un plazo de dos o de cinco años, englobando en el primer grupo los asuntos comprendidos en el documento estratégico, en concreto la condición jurídica de los inmigrantes legales, la realización de campañas de información en los países de origen y de tránsito con el objetivo de combatir la inmigración ilegal, así como la elaboración de una reglamentación comunitaria sobre el visado obligatorio¹¹³. En el curso de la implementación del concepto se esperaba haber mejorado en un período de cinco años en particular las posibilidades de repatriación de personas sin derecho de residencia. Para regular las condiciones de la residencia permanente (visado, reagrupación familiar) y la residencia legal de nacionales de terceros países en otros Estados miembros, el Tratado de Ámsterdam no contemplaba un plazo de cinco años, pero sí planteaba la intención de conseguir su implementación, en la medida de lo posible, en ese período¹¹⁴.

Las Conclusiones del Consejo de Europa de Tampere en octubre de 1999 se basaron en estos trabajos preparatorios. En Consejo se reunió en esta sesión especial,

¹⁰⁹ *Ibid.*, Punto 44.

¹¹⁰ El documento no estuvo libre de polémica. Si bien fue aceptado por todos los Estados miembros, que reconocieron como correctos los temas que trataba, reinaba el desacuerdo sobre los supuestos básicos y las líneas estratégicas. Finalmente, la tercera versión fue aceptada por todos los países. Cf. Cruz, *Achievements*, pág. 247.

¹¹¹ Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. DO C 19, de 23/01/1999.

¹¹² *Ibid.*, Punto 32.

¹¹³ *Ibid.*, Punto 36.

¹¹⁴ *Ibid.*, Punto 38.

cuya iniciativa se atribuyó a sí mismo el Gobierno español ¹¹⁵, a fin de acordar “una serie de orientaciones y prioridades políticas que convertirán rápidamente este espacio en una realidad”. No se acordaron reglamentos o directivas vinculantes. Las Conclusiones fortalecieron más bien las intenciones del plan de acción y abogaban en el capítulo sobre política de asilo e inmigración por la colaboración con los países de origen y por un trato justo de los nacionales de terceros. Este punto se refería explícitamente a aquellos nacionales de terceros países residentes legalmente en la Unión (punto 18) ¹¹⁶. La misma condición se requería en el punto de la aproximación del estatuto jurídico al de los nacionales de los Estados miembros ¹¹⁷. En relación con el delito del tráfico de personas, se mencionaba a los inmigrantes irregulares como víctimas cuyos derechos debían salvaguardarse ¹¹⁸. Sobre las condiciones de admisión y residencia, las Conclusiones proponían únicamente una aproximación, refiriéndose al respeto por los intereses nacionales que había vuelto a corroborar el Tratado de Ámsterdam (art. 63 TCE). La situación en el país comunitario, así como sus vínculos con los países de origen se definieron como los criterios determinantes, de modo que los Estados siguieron conservando un margen para configurar su propia política (punto 20) ¹¹⁹. El resto de las conclusiones, relativas a la gestión de los flujos migratorios (puntos 22 a 27), trataban la prevención y la lucha contra el fenómeno del tráfico de personas, así como el fomento de la política de readmisión.

En España se inició entonces la discusión sobre la interpretación de estas conclusiones. Una parte del Gobierno opinaba que el proyecto de ley aprobado por la

¹¹⁵ DS Comisiones Mixtas, VI Legislatura, nº 153, de 18/11/1999, pág. 3216, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

¹¹⁶ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia en Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999. <Online [http://www.europarl.eu.int/summits/tam_es.htm] (28/02/2002)>.

Punto 18: La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.

¹¹⁷ *Ibíd.*, Punto 21: El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, p. ej., el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen.

¹¹⁸ *Ibíd.*, Punto 23.

¹¹⁹ *Ibíd.*, Punto 20: El Consejo Europeo reconoce la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen. Para ello pide que el Consejo adopte decisiones con rapidez, basándose en propuestas de la Comisión. Dichas decisiones deberán tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen.

Comisión en el Congreso no se correspondía con las Conclusiones de Tampere. Se trataba sobre todo de los puntos 18 y 20. Tanto el Ministro de Interior como el de Asuntos Exteriores se pronunciaron en contra de que también se concedieran diversos derechos a los inmigrantes irregulares. Tal equiparación, que en Tampere sólo se había previsto para nacionales de terceros Estados residentes legalmente en el país, iba a ejercer un "efecto llamada" a otros inmigrantes, especialmente con la posibilidad de legalización después de dos años prevista en el art. 29,3. Con esta perspectiva, España estaría ofreciendo por una parte una magnífica plataforma para las mafias de traficantes de personas y, por otra, según el Ministro de Asuntos Exteriores, podría incumplir las responsabilidades adquiridas frente a los otros Estados miembros sobre la gestión y el control de los flujos migratorios ¹²⁰. En su preocupación por una afluencia masiva, el Ministro de Asuntos Exteriores incluso llegó a ver amenazado el estatus español, la "españolidad", de los enclaves Ceuta y Melilla ¹²¹, lo que implicaba tácitamente la advertencia sobre la pérdida de la integridad territorial de España.

En este tipo de declaraciones no se esclarecía qué derechos podrían originar estas consecuencias. Los partidos de la oposición se opusieron enérgicamente, aunque insistiendo en que la reglamentación planteada coincidía perfectamente con las conclusiones de Tampere, omitieron la diferenciación de que, en las Conclusiones, el reconocimiento de derechos afectaba explícitamente a la residencia "legal", mientras que la "irregular" apenas se había mencionado ¹²². De hecho se podría haber argumentado simplemente que no existía ninguna conclusión explícita. Sin embargo, desde su punto de vista la oposición adoptaba la postura acertada, pues los derechos para los irregulares no se habían incluido en el proyecto de ley por puros motivos filantrópicos, sino que respondían a la jurisdicción del Tribunal Constitucional español, que desde 1985 había ampliado la aplicación de los derechos correspondientes a la persona. Así pues no tuvo éxito el intento del PP de enfrentarse al PSOE con declaraciones de portavoces del partido en el debate sobre la Ley de Extranjería de 1985, en el cual se habían defendido las restricciones de los derechos ¹²³. Y la crítica de que ello generaría un efecto llamada pareció poco convincente teniendo en cuenta una política que desde hacía años trabajaba con contingentes de mano de obra, acciones de regularización relativamente periódicas y programas de acogida y de legalización en Ceuta y Melilla ¹²⁴.

Otro aspecto considerado por el Ministro de Asuntos Exteriores Abel Matutes como contrario al espíritu de Tampere fue la falta de reciprocidad en la totalidad de los derechos atribuidos, que no podían gozar los españoles en todos los países de

¹²⁰ DS Comisiones Mixtas, VI Legislatura, nº 153, de 18/11/1999, pág. 3237, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP). DS Comisiones Mixtas, VI Legislatura, nº 155, de 23/11/1999, pág. 3286, Ministro de Asuntos Exteriores Matutes Juan (PP). Los Ministros se presentaron ante la Comisión Mixta de Congreso y Senado para la Unión Europea, a fin de informar sobre la Cumbre.

¹²¹ "Abel Matutes teme por la españolidad de Ceuta y Melilla", en: El País, 17/12/1999, pág. 17.

¹²² P. ej. DSS, VI Legislatura, Comisiones, nº 542, de 10/12/1999, pág. 16, Senador Oliart Pons (PSOE).

¹²³ Cf. *ibíd.*, pág. 24, Senador González Pons (PP). DSS, VI Legislatura, Pleno, nº 156, de 16/12/1999, pág. 7633, Senador Merino Delgado (PP).

origen. Como ejemplo expuso que los españoles residentes de forma permanente en Marruecos no obtenían un permiso de residencia indefinido. La parte española iba a ocuparse de la nueva ley en posteriores negociaciones sobre estos argumentos. Pero no dejó claro hasta qué punto iba a oponerse a las Conclusiones de la Cumbre. Lo mismo hubo que objetar a su crítica de la normativa que regulaba la justificación de las resoluciones negativas en la concesión de visados y la admisión a trámite de recursos judiciales¹²⁵. Esto no estaba en contradicción con Tampere, pues la política de control y admisión siguió siendo responsabilidad de los Estados miembros, que podían configurar libremente estos asuntos. Así, la objeción afectaba únicamente a un mero problema administrativo del Ministerio de Asuntos Exteriores, que dejaba muy claro que no quería renunciar a su margen de discrecionalidad en la concesión de visados.

Esta forma de argumentación puso de manifiesto que el Gobierno y los diputados del PP utilizaban la referencia a Tampere y, con ello, a "Europa", por lo general como argumento en contra de la Ley. Mientras que, por ejemplo, el Ministro del Interior Mayor Oreja destacaba por una parte el papel precursor de España en la realización de la Cumbre, por otra cuestionaba si España necesitaba en absoluto una ley tan avanzada. Con una singular mención a los "sólo" 20 años de democracia, la "difícil" historia y la situación geográfica con respecto a África, defendía la opinión de que en estas cuestiones sería mejor que España fuera un país normal, no avanzado, en Europa¹²⁶. Mientras que aquí se dejaba entender que "Europa" no iba a tener ningún tipo de comprensión, el Presidente Aznar prosiguió e intentó dar la impresión de que no iba a aceptar esta Ley, como si estuviera establecida obligatoriamente su autorización o una posibilidad de veto¹²⁷. Implícitamente esto iba a significar que el Gobierno no podía actuar de otro modo. En parte, la argumentación llegó hasta el punto de presentar las Conclusiones de la Cumbre poco más o menos como si se tratara de directivas vinculantes, a lo cual se opuso con todo derecho la oposición¹²⁸, que era más bien del parecer de que, en vista a las decisiones que aún había que tomar en Europa, España podría realizar con esta Ley una aportación positiva a la discusión¹²⁹. De ello se desprendía la opinión sobre "Europa" extendida precisamente entre los socialistas como parte importante de la modernización social de España, conectada al interés por lograr que el país desempeñara un papel progresivo dentro de la Comunidad (cf. cap. 2.4.3.).

¹²⁴ Cf. DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 277, de 25/11/1999, pág. 14959, Diputado Campuzano i Canadès (CiU).

¹²⁵ DS Comisiones Mixtas, VI Legislatura, nº 155, de 23/11/1999, pág. 3286, Ministro de Asuntos Exteriores Matutes Juan (PP).

¹²⁶ DS Comisiones Mixtas, VI Legislatura, nº 153, de 18/11/1999, pág. 3237, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

¹²⁷ "El presidente critica la obsesión por aprobar la norma en esta legislatura", en: El País, 19/11/1999, pág. 23.

¹²⁸ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 277, de 25/11/1999, pág. 14959, Diputado Uría Echevarría (PNV). DSS, VI Legislatura, Pleno, nº 156, de 16/12/1999, pág. 7610, Senador Merino Delgado (PP), habló de un "Acuerdo" refiriéndose a Schengen.

¹²⁹ *Ibid.*, pág. 7625, Senador Oliart Pons (PSOE).

Algunas otras objeciones a la Ley no estaban relacionadas directamente con el argumento de Tampere. El Ministerio de Asuntos Exteriores advirtió sobre una posible avalancha en los consulados y el Ministro del Interior se quejó justificadamente sobre los defectos de redacción de la Ley, que según su opinión podrían dificultar los controles fronterizos y la lucha contra la inmigración ilegal. Así, por ejemplo, las normas relacionadas con las expulsiones eran confusas. Asimismo temía una reagrupación familiar excesiva. En general veía incluso amenazada la convivencia pacífica de la sociedad española y calificó la inmigración como el problema más perentorio del país después del terrorismo¹³⁰. La oposición le objetó que con semejante alarmismo lo único que se conseguiría sería dificultar innecesariamente la convivencia en la sociedad, y que más bien las modificaciones eran necesarias ya que los disturbios de carácter xenófobo que habían tenido lugar eran una consecuencia de las estructuras creadas por la antigua Ley¹³¹.

La cuestión fundamental con la que la oposición reaccionó a los ataques y que era a su vez una recriminación, fue por qué el Gobierno había tardado tanto en intervenir. No se sostenía el argumento de que antes habría estado poco informado sobre el proyecto al haberlo elaborado por el Parlamento sin que el Gobierno tuviera nada que ver en ello. Los representantes del Gobierno habían podido demostrar perfectamente en varias ocasiones en primavera y verano de ese año que tenían conocimiento sobre el trabajo que se estaba realizando¹³². Además, esta postura motivó que se cuestionara la comunicación entre Gobierno y grupo parlamentario, a lo cual los portavoces de este último respondieron que el Gobierno siempre había estado informado¹³³. Otra cosa habría sido muy improbable en vista de que en España era tradicional que los grupos parlamentarios españoles fueran rigurosamente liderados por las jefaturas de los partidos¹³⁴, y con más motivo si formaban el Gobierno. También el argumento de que primero había que esperar a los resultados de Tampere¹³⁵ es, por lo menos, cuestionable, pues tras los trabajos preparatorios durante la Presidencia austriaca en 1998 (ver arriba) no se habían esperado resultados que difirieran mucho del "Plan de acción de Viena". Mucho más probable era, en cambio, la suposición de que se trataba de una táctica de la política interior¹³⁶ según la cual el Gobierno había querido esperar los

¹³⁰ "Cascos garantiza la aprobación de la ley de Extranjería, pese a la oposición de Mayor", en: El País, 18/11/1999, pág. 20.

¹³¹ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 277, de 25/11/1999, pág. 14959, Diputado Campuzano i Canadès (CiU). Se refería a disturbios en Terrassa (Barcelona) en julio y en Níjar (Almería) en septiembre (cf. cap. 4.2.1.).

¹³² P.ej. "Gobierno y oposición quieren que la nueva ley de Extranjería se apruebe antes de fin de año", en: El País Digital, 05/08/1999.

¹³³ DS Comisiones Mixtas, VI Legislatura, nº 153, de 18/11/1999, pág. 3238, Diputado Martínez Casañ. Asimismo, el representante del PP en las negociaciones, Jordano Salinas, dio a entender que el Gobierno había estado informado en julio. Pero también admitió que para llegar al compromiso se habían tenido que ignorar algunas objeciones del Ministerio del Interior. "El ponente del PP replica a Mayor que la ley no es 'insensata'", en El País, 20/11/1999, pág. 23.

¹³⁴ Oñate, Congreso, pág. 105. Heywood, *The Government and Politics*, págs. 94, 99, 191.

¹³⁵ "El Gobierno bloqueará en el Senado la Ley de Extranjería con las enmiendas de Interior", en: El País, 20/11/1999, pág. 23.

resultados de las elecciones autonómicas de Cataluña el 17 de octubre de 1999, es decir, simultáneas a Tampere, para no perjudicar a su socio coalicionario no oficial CiU, que se consideraba padre del proyecto y que había destacado sus competencias progresistas y sociales haciendo alusión a las negociaciones en la campaña electoral. Al mismo tiempo, de este modo el partido podía ofrecer la impresión de que, en relación con el PP, efectivamente estaba en situación de mover algo en Madrid, lo que le negaba la oposición.

En un plano táctico similar se podía incluir la suposición de que el Gobierno no había comenzado a actuar hasta que empezaron a correr de pronto el riesgo incumplirse sus pronósticos de que la Ley no se iba a poder aprobar antes de que finalizara la legislatura¹³⁷. Muestra de ello eran las declaraciones desde el seno del Gobierno, que no veían factible la promulgación dentro del plazo previsto a causa de las revisiones necesarias o que criticaban la "obsesión" por intentar de todas formas su aprobación. Según esta postura, igualmente podría haberse aprobado la Ley en la siguiente legislatura, lo que implicaba no obstante el inicio de un nuevo proceso legislativo con todas las imponderabilidades como nuevas mayorías, etc. El Gobierno había empleado esta táctica del retraso también en otros proyectos de ley que le resultaron incómodos, como por ejemplo la reglamentación de las parejas de hecho.

A los partidos en la oposición les vino como hecho a medida que la postura del Gobierno no fuera totalmente unánime. Mientras que los Ministros del Interior, Mayor Oreja, de Asuntos Exteriores, Matutes, y de Economía, Rato, con el apoyo del Presidente Aznar, se oponían al proyecto de ley, el joven Ministro de Trabajo Pimentel, que llevaba sólo unos meses en el cargo, dio a conocer su aceptación a pesar de varias propuestas de modificación, y sobre su Secretaria de Estado para Asuntos Sociales Gómez corrían rumores de que amenazaba con dimitir si la Ley no se aprobaba. Y finalmente, el Vicepresidente del Gobierno Álvarez-Cascos estuvo oscilando entre las diferentes posiciones y subrayó en repetidas ocasiones que la Ley todavía podía promulgarse a tiempo. Pero pronto se iba a mostrar que sería el Ministro del Interior quien iba a imponerse dentro del Gobierno¹³⁸.

Para modificar el proyecto de ley de la Comisión conforme a la crítica expuesta, el Ministerio del Interior redactó 30 enmiendas para el Senado, las cuales afectaban, entre otros asuntos, a la posibilidad de regularización (iniciada originariamente con la participación del PP) después de dos años (art. 29,3), la obligación de indicar los motivos de las denegaciones de visados, la posibilidad de interponer recurso judi-

¹³⁶ Expresada por un portavoz de IU, cf. "El Defensor del Pueblo aboga por una norma de acogida y no policial", en: *El País*, 20/11/1999, pág. 23.

¹³⁷ "El Gobierno negocia con CiU y CC para dar vuelta a la Ley de Extranjería en el Senado", en: *El País*, 25/11/1999, pág. 19.

¹³⁸ "Aznar da razón a Mayor frente a Cascos y ordena al PP que enmiende la Ley de Extranjería", en *El País*, 19/11/1999, pág. 23. Una entrevista con el Ministro de Trabajo posterior a la promulgación de la Ley. "Me gusta la Ley de Extranjería", en: *El País Digital*, de 17/01/2000. Manuel Pimentel Siles ocupaba el cargo desde enero de 1999. En febrero de 2000, antes de las elecciones generales, dimitió inesperadamente.

cial contra la denegación, así como diversos derechos que correspondían también a los irregulares. Además había que adelantar la fecha clave para la campaña de regularización determinada por la Ley del 1 de julio al 1 de enero de 1999, con el objetivo de excluir a aquellos extranjeros que habían llegado al país con la expectativa de ser acogidos por esta campaña. Las enmiendas ya no pudieron presentarse en el Pleno del Congreso. El grupo parlamentario del PP sólo habría tenido aquí la posibilidad de votar contra el proyecto de ley, lo que debido a las mayorías existentes en el Parlamento no habría tenido ninguna repercusión ya que CiU, que apoyaba al PP en el Congreso, no estaba dispuesta a aceptar, aparte de algunos detalles técnicos, modificaciones fundamentales. Por este motivo, el PP se abstuvo en el Pleno en las votaciones relativas a los artículos que había criticado, pero votó a favor del proyecto en general para no perder la compostura y señalar su disposición al diálogo¹³⁹.

Y así llegó la Ley al Senado, que debido a la tramitación de urgencia sólo tenía 20 días para el debate y la votación. Con la mayoría absoluta en esta cámara, el PP habría tenido entonces la posibilidad de vetar el proyecto de ley. Para levantar el veto habría sido necesaria una resolución del Congreso en contra, pero con toda probabilidad habría tenido éxito y como consecuencia la Ley habría podido entrar en vigor en su versión anterior¹⁴⁰. En lugar de esto, el grupo parlamentario presentó sus enmiendas procedentes del Ministerio del Interior, que de repente ya no eran las 30 originales sino 112 enmiendas a 63 artículos y 14 disposiciones¹⁴¹. En su gran mayoría se trataba de correcciones técnico-jurídicas, de tono conservador, pero que no habrían cambiado la línea de la Ley. Si bien diversos endurecimientos y las restricciones de derechos para extranjeros irregulares en algunos ámbitos tuvieron menor alcance debido a que las innovaciones centrales (acceso a sanidad y educación) permanecieron intactas, lo cierto es que modificaron la filosofía de la Ley. Sólo ejercieron efecto considerable menos de una docena de enmiendas que dieron un giro claramente restrictivo a la Ley, dejando tras de sí todo el consenso progresista¹⁴². Sobre todo la posibilidad de regularización permanente iba a conectarse con la condición de que el solicitante hubiera estado por lo menos una vez en posesión de un título de residencia prolongado dos veces. Otras modificaciones fueron la eliminación de la obligatoriedad de motivar las denegaciones de solicitudes de visados, la reducción de la reagrupación familiar de un derecho general a un "derecho de petición", la denegación de permisos de trabajo para beneficiarios de prestaciones por desempleo, la discrecionalidad del Gobierno sobre la fijación del contingente, la considerable ampliación de los motivos de expulsión y la limi-

¹³⁹ Muestra de este giro radical que experimentó el grupo parlamentario fue que el durante muchos años portavoz de PP en el Congreso en temas de inmigración, Jordano Salinas, no volvió a tomar la palabra ni en este debate ni después. La "humillación" fue por lo visto tan grande que renunció de pronto a presentar de nuevo su candidatura en las inminentes elecciones generales.

¹⁴⁰ El PP desmintió haber tenido tales intenciones. "Interior dirige las enmiendas del PP en el Senado para endurecer la ley de Extranjería", en: *El País*, 08/12/1999, pág. 15.

¹⁴¹ BOCG, VI Legislatura, Serie III B, nº 44c, de 10/12/1999.

¹⁴² Cf. Aja, *La nueva regulación*, pág. 44 sig.

tación de las facultades del Consejo de Inmigración. Algunos comentaristas de la Ley criticaron más adelante que ni siquiera se habían iniciado negociaciones sobre los cambios técnicos, porque la oposición había actuado movida por una política partidista¹⁴³. Algo que con toda seguridad no se podía negar: al fin y al cabo al finalizar la legislatura ya había comenzado la precampaña electoral y ambas formaciones se reprochaban mutuamente motivos electoralistas. Pero los críticos ignoraron las condiciones de la confrontación, en la que ambas partes presentaban sus máximas reivindicaciones. En una atmósfera muy cargada, el modo de actuar del PP no contribuyó a que tuvieran lugar negociaciones objetivas, como por ejemplo, cuando presentó las enmiendas a una hora tan avanzada del día que ya no iban a poder debatirse en la ponencia al día siguiente¹⁴⁴.

A pesar de tener la mayoría absoluta en el Senado, el grupo parlamentario del PP se esforzó por obtener el apoyo de CiU, un apoyo que iba a necesitar después en el Congreso. Tras una primera reacción de rechazo, ese partido, básicamente muy pragmático, se mostró dispuesto a negociar. Tras intensas negociaciones, se pudo llegar a un acuerdo y CiU presentó en la Comisión del Senado 36 enmiendas transaccionales, que atenuaban algunas de las ideas restrictivas del PP¹⁴⁵, entre ellas el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar para extranjeros con residencia legal, la motivación de las denegaciones de visados en los casos de solicitudes para reagrupación familiar y para trabajo por cuenta ajena, el requisito de una única renovación del permiso anterior de residencia en los casos de regularización y el mantenimiento de la concesión del permiso de residencia aunque el trabajador estuviera percibiendo prestaciones del seguro de desempleo¹⁴⁶. No obstante, el resto de los partidos rechazaron por cuestión de principios todas las modificaciones del texto original. Recriminaban al PP estar preparando con sus invectivas contra la Ley el camino para la xenofobia y sólo estaban dispuestos a aceptar el regreso al texto consensuado en la Comisión del Congreso, por lo cual renunciaron a presentar enmiendas propias. En ello recibieron el apoyo de sindicatos, ONGs y organizaciones sociales que llevaron acabo la protesta extraparlamentaria en diversos foros, llamamientos y manifestaciones. Por su giro, CiU tuvo que soportar preguntas críticas sobre cuál había sido el precio de la cooperación¹⁴⁷. El PP quiso responder exponiendo las ventajas de su reglamentación y comparándola no con la propuesta

¹⁴³ En este sentido Charro Baena /Ruiz de Huidobro, *La Ley Orgánica*, pássim. Ruiz de Huidobro, *La Ley Orgánica*, pássim. Aja, *La nueva regulación*, pássim, pone este problema en el primer plano.

¹⁴⁴ BOCG, VI Legislatura, Serie III B, nº 44d, de 10/12/1999. La sesión comenzaba el 9 de diciembre por la mañana; las numerosas enmiendas no se habían entregado hasta las 23:45 horas de la víspera. Cf. "El PP sólo reconoce a los inmigrantes 'sin papeles' derecho a la sanidad y la educación", en: *El País*, 09/12/1999, pág. 19.

¹⁴⁵ "CiU arranca al PP más derechos para los inmigrantes legales a costa de los 'sin papeles'", en: *El País*, 11/12/1999, pág. 19.

¹⁴⁶ Cf. el acuerdo de la Comisión, BOCG, VI Legislatura, Serie III B, nº 44e, de 13/12/1999.

¹⁴⁷ Había especulaciones de que el Presidente de la Generalitat Pujol se iba a mostrar así agradecido por su elección como tal. En las elecciones de octubre CiU no había obtenido la mayoría absoluta y aceptó el apoyo del PP. "La oposición acusa al PP y a CiU de 'cargarse' la Ley de Extranjería", en: *El País*, de 12/12/1999, pág. 20.

de la Comisión sino con la Ley de 1985, de la cual intentaba responsabilizar al PSOE¹⁴⁸. De este modo el PP presentaba a un contrincante versátil y presumía de consecuente. Para ello empleó la transparente maniobra de presentar en el último momento, en el debate del Pleno en el Senado, propuestas “positivas”, que estaba claro que serían rechazadas con todas las demás. Pero de este modo se ofrecía la posibilidad de presentar por un momento a la oposición, y sobre todo al PSOE, como partidos que actuaban en contra de los intereses de los inmigrantes¹⁴⁹.

Si bien el PP pudo imponer su posición en el Senado, como en el caso de la Ley de Extranjería se trataba de una “Ley Orgánica” prevista en el precepto constitucional, las modificaciones realizadas por el Senado tenían que ser confirmadas en bloque en el Congreso por mayoría absoluta¹⁵⁰, para lo cual se necesitaban, además de los votos del PP y de CiU, otros cuatro votos. Con los cinco diputados del partido demócratacristiano nacionalista vasco PNV ya no se podía contar, pues aparte de la comprometida defensa del proyecto de ley consensuado, este partido había rescindido pocos días antes (el 9 de diciembre) su pacto legislativo con el PP por insalvables diferencias en la política vasca. Quedaba la Coalición Canaria (CC), que en el Gobierno autonómico recibía el apoyo del PP y que había anunciado su amplio apoyo al partido en Madrid, lo que por ejemplo había quedado patente en las negociaciones sobre la Ley presupuestaria, que habían tenido lugar paralelamente al debate sobre la Ley de Extranjería. Sin embargo, CC se abstuvo en el Senado¹⁵¹. En los días que precedieron a la votación definitiva en el Congreso, los representantes de este partido autonómico se mostraron indecisos, y el Presidente Aznar intentó sondear las posibilidades de una aprobación, un método con el cual CiU y algunas veces también el PNV habían “vendido” su aprobación a proyectos del Gobierno a cambio de concesiones para sus Comunidades Autónomas. Pero finalmente Coalición Canaria decidió respetar el consenso que se había conseguido después de mucho trabajo¹⁵² y rechazó las modificaciones. El PP quedó

¹⁴⁸ DSS, VI Legislatura, Comisiones, nº 542, de 10/12/1999, pág. 24, Senador González Pons (PP). DSS, VI Legislatura, Pleno, nº 156, de 16/12/1999, pág. 7633, Senador Merino Delgado (PP).

¹⁴⁹ El PP propuso un total de 11 enmiendas, entre las cuales destacó especialmente el adelanto de la fecha clave para la campaña de regularización al 15 de noviembre de 1999. Así habría aumentado considerablemente el círculo de solicitantes autorizados. En la Comisión del Senado los portavoces del PP ya habían conseguido adelantar la fecha del 1 de junio original al 1 de enero de 1999. Para que la propuesta todavía pudiera aceptarse en el Pleno en este estado de las negociaciones como enmienda transaccional, tenían que firmar la solicitud tres grupos parlamentarios, lo que por lo general se trataba de una firma de cortesía. En este caso todos los grupos parlamentarios se negaron a poner la tercera firma (junto a PP y CiU). DSS, VI Legislatura, Pleno, nº 156, de 16/12/1999, pág. 7610, Senador Merino Delgado (PP), pág. 7632, Senador Oliart Pons (PSOE).

¹⁵⁰ El partido intentó incluso, mediante un dictamen, analizar si no sería suficiente limitar este voto únicamente a los artículos “orgánicos”, es decir, los relacionados con los derechos y libertades de la Constitución. Pero en seguida se manifestó que tanto la Constitución (art. 81,2 CE) como el Reglamento del Congreso (art. 132) prescribían claramente el voto de la totalidad del proyecto. “El Gobierno intenta ahora reducir la mayoría necesaria para aprobar la Ley de Extranjería”, en: *El País*, 17/12/1999, pág. 17.

¹⁵¹ DSS, VI Legislatura, Pleno, nº 156, de 16/12/1999, pág. 7611, Senador Ríos Pérez (CC).

así finalmente solo, pues en esta situación el grupo parlamentario de CiU dejó de sentirse obligado por los acuerdos y votó también en contra ¹⁵³, con la consecuencia de que el partido del Gobierno, en la última sesión de la legislatura el 22 de diciembre de 1999, padeció una fulminante derrota. Y de este modo se aceptó la Ley en la versión en que salió de la Comisión del Congreso. Pero el portavoz del grupo parlamentario del PP anunció inmediatamente que iba a incluir la reforma de la Ley en el programa del partido para las elecciones previstas para marzo ¹⁵⁴.

Para gran satisfacción de sindicatos, ONGs y organizaciones sociales entró así pues en vigor una Ley progresista pero que adolecía de defectos técnicos en contra de la declarada voluntad del Gobierno. No encajaba en su idea de control y dirección de la inmigración, así como de la lucha contra los "ilegales", una idea impregnada de consideraciones policiales que no se diferenciaba mucho de la línea que habían defendido anteriormente los Ministros del Interior socialistas. Pero ahora se había quebrado el consenso político y había ocurrido aquello que todos los participantes habían querido evitar durante mucho tiempo: la política de extranjería se había convertido en un tema de debate en la política de partidos.

4.2. La exhaustiva reformulación de la política de inmigración por parte del Gobierno conservador en el año 2000

Tal y como había anunciado, el Partido Popular incluyó la reforma de la Ley en su programa electoral para las elecciones de marzo de 2000. Para justificar la modificación de la Ley, en el apartado del programa "Trabajar por un país abierto" explicaba con los mismos argumentos que había presentado hasta entonces que la nueva reglamentación española no era congruente con los principios europeos asumidos en Tampere. Si bien parafraseaba brevemente estos principios ¹⁵⁵, no se desprendían del texto los detalles sobre los cambios que había que realizar. Según declaraciones de líderes del partido, el objetivo era sobre todo una modificación en los derechos concedidos a los extranjeros. El programa electoral socialista contenía en el capítulo dedicado a asuntos de inmigración "Inmigrantes: la nueva frontera social" los aspectos más importantes que ya había regulado la Ley, pero no la abordaba directamente, así como tampoco una posible reforma, pues el programa ya se había redactado algunos meses antes ¹⁵⁶. Pero el primer candidato del PSOE,

¹⁵² DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 283, de 22/12/1999, pág. 15258 sig., Diputado Mardones Sevilla (CC). "Coalición Canaria anuncia que votará contra la Ley de Extranjería pactada por PP y CiU", en: El País, 22/12/1999, pág. 30.

¹⁵³ DSC, VI Legislatura, Pleno, nº 283, de 22/12/1999, pág. 15261, Diputado Campuzano i Canadès (CiU), lamentó que este era un mal día porque casi la mitad de la cámara iba a votar contra una nueva Ley.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pág. 15269, Diputado De Grandes Pascual (PP).

¹⁵⁵ Partido Popular, El compromiso del centro. Elecciones Generales 2000, Madrid 2000, págs. 77-79.

Joaquín Almunia, o la anterior Ministra de Asuntos Sociales, Matilde Fernández, defendían la posición de que por el momento había que implementar la Ley en su totalidad. Sólo se podía pensar en una posible reforma a medio plazo y con la totalidad del apoyo parlamentario. El resto de los partidos repitieron en sus programas las posiciones que en parte habían retirado en el Congreso por no dañar el consenso o que habían defendido sin éxito. Así, Izquierda Unida quería la completa igualdad en todos los derechos, es decir, también en lo político, incluyendo el derecho de sufragio en los municipios y la reglamentación de los flujos migratorios sin limitación mediante contingentes. Los nacionalistas de Canarias y de Cataluña reivindicaban más competencias para sus gobiernos autonómicos en el ámbito de las condiciones de estancia y de trabajo. Pero al igual que el PSOE, CiU tampoco descartaba del todo una posible reforma de la Ley, aunque sólo para mejorar, en ningún caso para limitar los derechos ¹⁵⁷.

Tras las críticas recíprocas de estar instrumentalizando la Ley de Extranjería con fines electoralistas, y avivando con ello la xenofobia, algunos observadores temieron que el tema pudiera convertirse en un punto central de la contienda en la campaña electoral. Sin embargo, no fue tan aceptable la posterior constatación de que afortunadamente esto no había ocurrido, arguyendo que los violentos disturbios que habían sucedido antes habrían incrementado el sentimiento de responsabilidad de los políticos ¹⁵⁸. Si bien el Ministro del Interior Mayor Oreja no quiso quitar importancia a los acontecimientos de Terrassa (Barcelona) de julio de 1999, tampoco quiso dramatizarlos ¹⁵⁹. Una pelea entre marroquíes y autóctonos había derivado en varios días de violentas protestas de los habitantes contra instituciones marroquíes ¹⁶⁰. Estaba claro que estos incidentes no iban a echar a perder la imagen especialmente cuidada y complaciente de los grandes partidos, de que España era un país mediterráneo agradable y cosmopolita en el que la xenofobia y el racismo, a diferencia de otros Estados europeos más allá de los Pirineos, no desempeñaban ningún papel (cf. cap. 3.3.3.). Si bien los adversarios de la Ley no operaban con argumentos xenófobos abiertos, al denunciar sin cesar la liberalidad de la reglamentación como puerta de entrada para la nueva inmigración sí intentaban crear una atmósfera alarmista. Los sucesos de El Ejido, en Almería, tuvieron lugar en pleno ecuador de la campaña electoral. Allí, tras la muerte de dos agricultores y el asesinato de una joven por parte de un joven marroquí discapaci-

¹⁵⁶ Partido Socialista Obrero Español, Programa Electoral. Elecciones Generales 2000, Madrid 2000, pág. 76. En este apartado el partido se pronunciaba además a favor de acuerdos bilaterales de migración con Estados de origen seleccionados en África y América Latina, e incitaba a realizar reformas que facilitaran el acceso a la nacionalidad española. Con ello recogía algunas de las recomendaciones que había hecho en 1998 la Subcomisión del Congreso. Sobre todo con el tema de la nacionalidad abordaba un punto que hasta entonces no había tenido ninguna relevancia en la política española de extranjería.

¹⁵⁷ Sobre las diferentes posiciones de los partidos cf. "Pimentel se muestra dispuesto a ampliar el plazo", en: El País Digital, 02/02/2000. "Inmigrantes hoy, padres de españoles mañana", en: El País Digital, 14/02/2000.

¹⁵⁸ Ruiz de Huidobro, La Ley Orgánica, pág. 84.

¹⁵⁹ "Jaime Mayor: 'Ninguna Administración debe minusvalorar un ataque racista'", en: El País Digital, 22/07/1999.

¹⁶⁰ Cf. p.ej. la información en El País, del 15 al 18 de julio.

tado mental, se había originado una verdadera caza contra los marroquíes cuyas imágenes se difundieron por todo el mundo¹⁶¹. Algunos miembros del Consejo de Ministros intentaron justificar con estos sucesos la necesidad de la reforma legal, al señalar que en ellos se había puesto de manifiesto el peligro que una inmigración (demasiado intensa) podría significar para la cohesión social¹⁶². Ante el grito de indignación sobre esta relación y la condena del resto de los partidos, ONGs y una parte de los medios de comunicación, el PP consintió sólo con mucha reticencia. Y después de ganar las elecciones el 12 de marzo de 2000 por mayoría absoluta de los escaños de ambas cámaras, poco le costó llevar al campo de batalla los resultados en El Ejido, donde un 60% de los votantes habían dado su voto al partido, a modo de referéndum sobre la reforma¹⁶³. Así pues, no se podía hablar de un tratamiento del tema realmente responsable por parte de los políticos.

En vista de las nuevas relaciones de mayorías políticas en el Congreso de los Diputados, ya no se interponía nada a la reforma pretendida por el PP. Sin embargo, el Gobierno no se contentó con anunciar inmediatamente que iba a llevarla a cabo¹⁶⁴, sino que apuntaba a una exhaustiva reordenación, que también afectaba a la organización administrativa y que estuvo acompañada por la elaboración de un amplio programa de regulación de la extranjería y la inmigración (Programa GRECO).

¹⁶¹ Los disturbios de El Ejido tenían una historia previa. Desde mediados de los noventa había aumentado en esta localidad la conflictividad entre los agricultores y los trabajadores marroquíes. El cultivo de frutas y verduras bajo plástico había hecho rica una región antes muy pobre. El constante aumento de la producción intensiva no podía cubrirse con mano de obra del país, así que se acudió a trabajadores marroquíes. Su porcentaje con respecto a la población local subió rápidamente, llegando en el año 2000 a más del 10% sin que nadie se preocupara por alojarles y asistirles adecuadamente. Información más completa sobre las razones locales del conflicto y sus consecuencias en Ángeles Castaño, Una sociedad ahogada en un "mar de plásticos": factores precipitantes de una persecución étnica, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000. Pablo Pumares/et al., El futuro del Poniente Almeriense. Situación, actitudes y perspectivas tras los acontecimientos de febrero de 2000, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000. Europäisches Bürgerforum/Europäisches Komitee für die Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter (CEDRI), Anatomie eines Pogroms z. B. El Ejido. Bericht einer Delegation europäischer Bürgerinnen und Bürger über die rassistischen Ausschreitungen vom Februar 2000 in Andalusien, Basel 2000. Ubaldo Martínez Veiga, El Ejido. Discriminación, exclusión social y racismo, Madrid 2001. SOS Racismo, El Ejido, racismo y explotación laboral. Balance de un año después (febrero 2000-febrero 2002), Barcelona 2001. Francisco Checa (Ed.), El Ejido, la ciudad-cortijo. Claves socioeconómicas del conflicto étnico, Barcelona 2001.

¹⁶² Se trataba de declaraciones del portavoz del Gobierno Josep Piqué. "Sindicatos, organizaciones sociales y oposición acusan al Gobierno de la pasividad policial", en: El País Digital, 08/02/2000. "La izquierda y CiU arremeten contra Piqué por sus palabras sobre El Ejido", en: El País Digital, 09/02/2000.

¹⁶³ "El PP anuncia que el nuevo Gobierno cambiará 'inmediatamente' la Ley de Extranjería", en: El País Digital, 14/03/2000.

¹⁶⁴ *Ibid.*

4.2.1. Sí a la integración... sólo para inmigrantes “regulares”: la “contrarreforma” de la Ley de Extranjería (LO 8/2000) – más restricciones y fortalecimiento del Ministerio del Interior

Los cambios administrativos se debían sobre todo a que el Ministerio del Interior aspiraba a tener un papel inequívocamente directivo en la formulación de la política de extranjería y de inmigración, un papel que también quería imponer institucionalmente¹⁶⁵. El punto central era la creación de un Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración con rango de Secretario de Estado, adscrito directamente al Ministro, cuya función, además de la formulación de la política, debía ser básicamente la coordinación¹⁶⁶. Para el cumplimiento de sus funciones y con el objetivo de “dotar a la estructura orgánica de la Administración General del Estado de los recursos necesarios para hacer frente a la problemática creciente en nuestro país de la inmigración, cuyo tratamiento constituye objetivo prioritario de la gestión del Gobierno”, se subordinó a la Delegación del Gobierno una Dirección General de Extranjería e Inmigración¹⁶⁷, a la que quedaban adscritas las Subdirecciones Generales existentes de Extranjería y Asilo. Esta nueva estructura significó una revalorización de la temática sobre inmigración con respecto al anterior reparto de funciones, que únicamente habían ocupado un área parcial de la Dirección General de Política Interior adscrita a la Secretaría de Estado de Seguridad (cf. cap. 3.5.1.). A partir de este momento se iba a encargar el Delegado del Gobierno de la coordinación y puesta en funcionamiento de las medidas necesarias en este ámbito en todos los Ministerios; podía dictar circulares e instrucciones y, dado el caso, coordinar las medidas de las fuerzas de seguridad con respecto a la entrada ilegal; presidía la Comisión Interministerial de Extranjería y representaba al Estado central en el Consejo Superior de Política de Inmigración¹⁶⁸. Esta fuerte posición del Ministerio del Interior se puso de manifiesto también al extraer sendos instrumentos, el Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para Integración Social de los Inmigrantes, del ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (IMSERSO). El Observatorio quedaba subordinado directamente al Delegado del Gobierno y lo respaldaba, mientras que el Foro estaba adscrito a él. Así también era responsable de nombrar a los miembros del Foro que no procedieran de las filas de la Administración, y de coordinar la comunicación entre el Gobierno y ese órgano¹⁶⁹.

¹⁶⁵ “Interior reclama una Secretaría de Estado de Inmigración que quede bajo su control directo”, en: El País Digital, 08/04/2000.

¹⁶⁶ RD 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía, art. 1 (BOE de 12/05/2000).

¹⁶⁷ RD 807/2000, 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración (BOE de 20/05/2000).

¹⁶⁸ RD 1.449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, art. 6 (BOE de 29/07/2000).

¹⁶⁹ *Ibíd.*, art. 6, 2a y j, así como Disposición Adicional Cuarta.

Paralelamente a estas reformas administrativas se fue avanzando con gran rapidez en la elaboración del proyecto de ley en base a las enmiendas presentadas en diciembre ante el Senado, ya que debía presentarse al Parlamento antes de las vacaciones de verano. Sólo de este modo podía garantizarse que el procedimiento legislativo pudiera concluir antes de acabar el año. Según la óptica del PP, la rapidez en llegar a ese objetivo era necesaria para mantener lo más irrelevantes posible las consecuencias negativas de la Ley 4/2000. Para ello se escogió la tramitación de urgencia en el Parlamento, al igual que en la legislatura anterior. Este objetivo era tan importante para el Gobierno, que en un principio no recurrió a los dictámenes previos prescritos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ni del Consejo de Estado. Si bien estos dictámenes no eran vinculantes, ambas instituciones expresaron públicamente su crítica ante la actitud del Gobierno, el cual les presentó a continuación para su revisión el texto que el Consejo de Ministros ya había aprobado. Los partidos de izquierda en la oposición se mostraron esperanzados de que los dictámenes pudieran modificar el proyecto, sobre todo con respecto al ámbito de los derechos fundamentales¹⁷⁰, pero a pesar de diversos puntos críticos las dos instituciones aceptaron la totalidad de la propuesta del Gobierno¹⁷¹, que modificó su texto únicamente en algunos puntos breves y lo remitió en agosto al Congreso¹⁷².

Desde el principio, el Partido Popular quería tener el apoyo de los dos partidos regionales CiU y CC, a pesar de que, al tener la mayoría absoluta, esta vez no dependía de ellos. De este modo pretendía evitar dar la imagen de un autoritarismo prepotente. Ambos partidos apoyaron al PP en interés de la reciprocidad, ya que éste toleraba sus gobiernos de minoría en Barcelona y Las Palmas, respectivamente. Por eso no sorprendió que, en contra del voto de diciembre de 1999, sendos portavoces respondieran en el debate de investidura al anuncio de reforma de Aznar con la oferta de un gran pacto sobre reformas posibles¹⁷³ e incluso siguieran apoyando en verano las propuestas concretas¹⁷⁴. Tan imprevisible era la colaboración con los nacionalistas vascos, con los que el PP se había enemistado el año anterior, como con IU. Sólo se manifestó una clara predisposición al diálogo con el

¹⁷⁰ "La oposición confía en que los jueces moderen la nueva Ley de Extranjería", en: El País Digital, 19/07/2000.

¹⁷¹ Consejo General del Poder Judicial, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, Madrid, 26/07/2000. Consejo de Estado, Dictamen al Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, (Expediente 2606/2000), Madrid, 28/07/2000.

¹⁷² Sobre las últimas modificaciones véase el gráfico "Reforma de la Ley de Extranjería" en: El País Digital de 05/08/2000. Se trataba sobre todo de que en diversos ámbitos las resoluciones de las autoridades debían estar suficientemente motivadas para que se pudiera presentar un recurso fundado. Además, en caso de internamiento por expulsión o devolución, siempre que éstas no pudieran llevarse a cabo en un plazo de 72 horas, había que contactar con un juez. Cf. el texto definitivo del proyecto de Ley en BOCG, VII Legislatura, Serie A, nº 012-01, de 11/09/2000.

¹⁷³ DSC, VII Legislatura, Pleno, 22, de 25/04/2000, pág. 48, Diputado Trías i Vidal de Llobatera (CiU), pág. 85, Diputado Mauricio Rodríguez (CC).

¹⁷⁴ "CiU y Coalición Canaria, los más proclives a la reforma", en: El País Digital, 16/06/2000.

mayor partido en la oposición, los socialistas. La posición del PSOE, que tras la nueva derrota en las elecciones se encontraba en medio de una crisis de dirección que no encontraría su fin hasta finales de julio con la elección de José Luís Rodríguez Zapatero como Secretario General, oscilaba entre el total rechazo y la predisposición al diálogo. Rodríguez Zapatero ofreció al Gobierno un "pacto de Estado" sobre inmigración, pero a su vez amenazó, en el caso de que el proyecto de ley del Gobierno tuviera éxito, con apelar al Tribunal Constitucional¹⁷⁵. El PP aceptó el diálogo y consiguió, a cambio de la aprobación de una subcomisión parlamentaria que iba a discutir el amplio programa de inmigración (GRECO), que el PSOE renunciara en el Congreso a una enmienda a la totalidad¹⁷⁶. Pero esto no impidió que, al mismo tiempo, el PP atacara duramente a los socialistas por su crítica del proyecto¹⁷⁷ con la intención de desacreditar al nuevo líder de la oposición reprochándole falta de competencia. Pero en la táctica de este modo de actuar el Gobierno nunca dejó lugar a dudas de que iba a hacer pasar la Ley por el Parlamento hasta final de año, aunque fuera sin el consenso con otros partidos¹⁷⁸.

En la presentación del proyecto al Congreso en octubre de 2000, el Ministro del Interior Mayor Oreja intentó hacer una extensa fundamentación. Por primera vez admitió con mayor claridad que antes que los compromisos europeos y las Conclusiones de Tampere eran perspectivas que todavía había que desarrollar. No obstante, las actuaciones políticas tenían seguramente que responder a estas perspectivas para obtener resultados coherentes¹⁷⁹. En este contexto no era de extrañar que se hiciera esta precisión, pues el Consejo de Estado había criticado que era inoportuna la mención en la exposición de motivos de las Conclusiones de Tampere que, si bien tenían un carácter declarativo y político, no podían tenerse por jurídicamente vinculantes¹⁸⁰. Con esta "rectificación" respecto a la impresión despertada anteriormente, la referencia a "Europa" pasó a un plano posterior en los debates, aunque ya se habían esgrimido todos los argumentos sobre este tema.

En la exposición de motivos se adujo otro punto a favor de la necesidad de la reforma, que sin embargo el Ministro del Interior no había expuesto con tanto detalle, y era que la "realidad del fenómeno migratorio" se estaba viendo desbordada por las previsiones de la Ley vigente¹⁸¹. Había que oponerse a esta imprecisa formulación en dos sentidos. Básicamente, tanto el Consejo General del Poder Judicial

¹⁷⁵ Sobre las diversas posiciones véase la información en El País Digital: "El PSOE se niega a modificar 'ni un coma' de la ley vigente" (15/06/2000); "El líder socialista propone al Gobierno un pacto de Estado sobre política de inmigración" (24/07/2000); "El PSOE ve la vía abierta para un recurso ante el constitucional" (05/08/2000).

¹⁷⁶ "El PSOE renuncia a enmendar a la totalidad la nueva Ley de Extranjería", en: El País Digital, 25/09/2000.

¹⁷⁷ "El PP ataca a Zapatero por los reparos socialistas a la Ley de Extranjería", en El País Digital, 04/10/2000.

¹⁷⁸ "El Gobierno quiere estrenar en enero la nueva Ley de Extranjería aunque no haya consenso", en: El País Digital, 16/06/2000. "El gobierno piensa aprobar su reforma de la Ley de Extranjería aunque no tenga consenso", en El País Digital, 18/08/2000.

¹⁷⁹ DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 32, de 05/10/2000, pág. 1423 sig., Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

¹⁸⁰ Consejo de Estado, Dictamen, Consideración 6ª, 1. En este sentido cf. Asensi Sabater, Presentación, pág. 35.

¹⁸¹ DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 32, de 05/10/2000, pág. 1424, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

como diversos diputados del Parlamento señalaban que la Ley 4/2000 había estado en vigor durante un período insuficiente como para que ya se pudieran hacer valoraciones fundadas sobre sus consecuencias¹⁸². Por otra parte, los portavoces de los partidos de la oposición negaban el “efecto de llamada” o de atracción de esta reglamentación tan liberal, como afirmaba el Gobierno, quien vio confirmada su posición a través de los resultados de la campaña de regularización¹⁸³ que había tenido lugar como consecuencia de la Ley 4/2000 desde marzo hasta julio y a la que, en lugar de las 80.000 personas previstas, se acogieron finalmente casi 245.000. De ellas, sólo hasta octubre de 2000 obtuvieron un estatus de residencia legal cerca de 125.000 personas¹⁸⁴. Sin embargo, los portavoces de la oposición replicaron que estas cifras inesperadamente elevadas se debían al carácter excepcional de esta campaña, y no al resto de las disposiciones legales de las que probablemente sólo serían conscientes una minoría de los inmigrantes¹⁸⁵.

A pesar de que las posiciones básicas eran fundamentalmente diferentes, al principio reinaba en la Comisión una atmósfera bastante constructiva. De las más de 350 enmiendas, el PP aceptó casi 50, pero sin hacer concesiones en sus puntos principales, lo que condujo a que el grupo parlamentario del Gobierno se quedara solo con los nacionalistas catalanes y canarios, ya que éstos habían podido conseguir ciertos logros con respecto a la participación de los gobiernos regionales en las consultas anuales sobre los contingentes de mano de obra y de trabajadores de temporada. Al darse cuenta de que no había logrado nada relevante, el PSOE se decantó por actuar como una fuerte oposición, en compañía del PNV, del Grupo Mixto y de IU, a los que el PP ni siquiera les había preguntado si, de darse el caso, querrían negociar las enmiendas¹⁸⁶. En el Senado, cuya función de contribuir a las mejoras legislativas había destacado en particular el PP el año anterior, la mayoría absoluta bloqueó esta vez todos los vetos y las enmiendas. De este modo, tras la aprobación en esta cámara, ya no fue necesario que el texto volviera al

¹⁸² Consejo General del Poder Judicial, Informe, pág. 14. DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 32, de 05/10/2000, pág. 1429, Diputado Lasagabaster Olazábal (GMx). DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 94, de 06/11/2000, pág. 2618, Diputado Labordeta Subías (GMx).

¹⁸³ “La cifra de inmigrantes acogidos a la Ley de Extranjería desborda todas las previsiones”, en: *El País Digital*, 26/05/2000.

¹⁸⁴ “El Gobierno rechaza 41.560 de las 244.000 peticiones de regularización”, en: *El País Digital*, 24/10/2000. El fundamento jurídico fueron la primera disposición transitoria de la Ley 4/2000, así como el RD 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros (BOE de 19/02/2000). En la fecha límite de octubre de 2001, los resultados provisionales ascendían a 247.598 solicitudes, de las cuales 163.913 se habían resuelto positivamente y 69.162 se habían denegado. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, págs. 298-300.

¹⁸⁵ DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 32, de 05/10/2000, pág. 1435, Diputado Frutos Gras (IU), pág. 1439, Diputado Campuzano i Canadès (CiU). También Asensi Sabater, Presentación, pág. 34 sig. El filósofo del Derecho Javier de Lucas consideraba que el argumento del Gobierno no se basaba nada más que en prejuicios encubiertos por argumentos científicos. De Lucas, Javier, Efectos sin causa: sobre el ‘efecto llamada’, en: *El País Digital*, 10/06/2000.

¹⁸⁶ Véase la queja correspondiente en BOCG, VII Legislatura, Serie A, nº 012-07, de 08/11/2000.

Congreso, sino que se pudo pasar directamente a su elaboración. Y así alcanzó el Gobierno su objetivo de modificar la Ley antes de que acabara el año¹⁸⁷.

El tema que dominaba los debates en el Parlamento eran los derechos de los extranjeros. Sin que se hubieran discutido las Conclusiones de Tampere, este tema sí afectaba a uno de los aspectos tratados en la Cumbre, el de la equiparación jurídica sólo para los nacionales de terceros Estados residentes legales. La que más destacó fue la modificación del art. 3 con respecto a la anterior versión de la Ley, en la que la equiparación que hasta entonces había estado reglamentada se convirtió en sólo un índice de interpretación, con lo cual el contenido de los artículos de la Ley, al igual que en 1985, dejó de coincidir con el anuncio expuesto en la exposición de motivos, que hablaba del reconocimiento de derechos más amplios¹⁸⁸. Mientras que CiU argumentaba su oposición a este cambio arguyendo que con la reforma del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 1996 (RD 115/1996) ya se había introducido la igualdad prácticamente completa sin que hubiera surgido ningún problema, el portavoz del PSOE veía en este “retroceso” una violación de la prohibición de discriminación definida por los derechos fundamentales de la Constitución Española (art. 14 CE), de la Convención Europea de Derechos Humanos (art. 14) y de la Carta Europea de Derechos Fundamentales (art. 21), que había suscrito recientemente el Parlamento. Los diputados necesitaron la referencia a los textos internacionales para otorgar más peso a su argumento, ya que la Constitución Española prescribía una prohibición general de discriminación únicamente para los españoles. Esta extensión se basó en que la interpretación de las normas nacionales estaba conectada por la Constitución con los tratados internacionales, los cuales representaban, tras ser ratificados por España, una parte del ordenamiento jurídico nacional¹⁸⁹. Pero con la atenuación que se había llevado a

¹⁸⁷ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 23/12/2000). De este modo, la LO 4/2000 se convirtió en la Ley Orgánica de menor vigencia de toda la historia del Derecho español. Para el Gobierno era tan importante poder modificar la Ley ese mismo año que el grupo parlamentario del Senado renunció a reparar un error de transmisión padecido en el Congreso entre la Comisión y el Pleno que se saldó con la “pérdida” de un párrafo. Se trataba del art. 1,2, que determinaba que la Ley de Extranjería sólo era válida para ciudadanos de la UE siempre y cuando fuera más favorable que el derecho comunitario. El error tampoco fue reparado más adelante, sino que se incluyó con una disposición en el Reglamento de ejecución de la Ley. Cf. Congreso de los Diputados, Informe del Director de Comisiones de la S.G. del Congreso acerca de los escritos del G.P. Federal de IU núm. reg. 21207 y del señor Labordeta Subías núm. reg. 21525 y del error advertido en el apartado 1 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, Madrid, 12/02/2001. El Reglamento de ejecución RD 864/2001, de 20 de julio, Art. Único,3 (BOE de 21/07/2001; correcciones en BOE de 06/10/2001).

¹⁸⁸ Crítica en Jaume Ferrer Lloret, Artículo 3, en: José Asensi Sabater (Ed.), Comentarios a la Ley de Extranjería, reformada por la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre, Madrid 2001, págs. 59-65, aquí pág. 60 sig.

¹⁸⁹ DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 94, de 06/11/2000, pág. 2626, Diputado Campuzano i Canadès (CiU), pág. 2630, Diputado López Garrido (PSOE). Cf. en la Constitución Española los art. 10,2 y 96,1. Sobre la Carta de Derechos Fundamentales, promulgada en la Cumbre Europea de Niza en diciembre de 2000, cf. DO C 364, de 18/12/2000. La cuestión sobre la vinculación jurídica de la Carta fue delegada a la Convención Europea y todavía no se ha aclarado. Sobre la Carta cf. Sylvia-Yvonne Kaufmann (Ed.), Grundrechtecharta der Europäischen Union. Mitglieder und Beobachter des Konvents berichten, Bonn 2001. Se puede añadir que también el TCE (versión 1997) prohíbe en su art. 12 toda discriminación por motivos de nacionalidad.

cabo, en lugar de depender de la Constitución, la igualdad volvía a depender de la Ley de Extranjería y de otras normas interpretativas de los derechos fundamentales. En lugar de defenderse de estas acusaciones, la portavoz del PP en el Congreso respondió como habían hecho sus compañeros de partido en la legislatura anterior, amonestando al PSOE de que "su" reglamentación del año 1985 había sido mucho más rigurosa... como si la Ley de diciembre de 1999 nunca hubiera existido ¹⁹⁰.

En particular quedaron sin modificar los derechos a la asistencia sanitaria (art. 12), así como el derecho a las prestaciones sociales (art. 15). La posibilidad de participación política con el derecho a sufragio en las elecciones municipales se sometió a las restricciones anteriores con la reintroducción del requisito de la reciprocidad, y con respecto a la representación de los extranjeros se dejó claro que sólo se les escucharía, pero que no tendrían voto. El derecho de reunión y manifestación (art. 7), el derecho de asociación (art. 8), el derecho a la educación obligatoria (art. 9,2), el derecho al trabajo (art. 10,1), el derecho de sindicación y de huelga (art. 11), así como el acceso al sistema público de ayudas para la vivienda (art. 13), a los que en la forma anterior de una u otra manera también podían acceder los extranjeros residentes irregularmente, permanecieron sólo al alcance de los "legales". En particular los artículos 7, 8 y 11 se convirtieron en el punto central de la discusión en el procedimiento legislativo. Todos los partidos de la oposición, incluso los que apoyaban al Gobierno, criticaron esa restricción, al defender unánimemente la opinión de que se trataba de derechos fundamentales que no debían verse sometidos a ningún tipo de limitación. Apoyándose en el voto del Consejo General del Poder Judicial, que había interpretado en la nueva configuración de estos derechos un retroceso a la Ley de 1985, argumentaron que la antigua reglamentación había sido corregida y ampliada por el Tribunal Constitucional ¹⁹¹. Por su parte, el Gobierno defendió un principio de legalidad muy estricto según el cual a alguien que se encontraba "al margen de la legalidad" no le correspondían tales derechos, apoyándose en el correspondiente voto del Consejo de Estado ¹⁹². Sin embargo, para eliminar toda duda sobre la inconstitucionalidad de las restricciones, el PP propuso una fórmula de reminiscencias sofistas que otorgaba estos polémicos derechos a todos los extranjeros al igual que a los españoles, pero supeditaba su ejercicio a un estatus de residencia legal ¹⁹³. Esta solución fue aceptada, si bien a regañadientes, por los socios del Gobierno, mientras que el resto de los partidos siguieron rechazándola por sus objeciones con respecto a la constitucionalidad ¹⁹⁴.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, pág. 2633, Diputada Muñoz Uriol. En la anterior legislatura había dirigido temporalmente la Dirección General de Ordenación de Migraciones.

¹⁹¹ El CGPJ expresó su "preocupación" sobre las restricciones. Consejo General del Poder Judicial, Informe, pág. 26. DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 94, de 06/11/2000, pág. 2626, Diputado Campuzano i Canadès (CiU).

¹⁹² Consejo de Estado, Dictamen, Consideración 6ª, 7. Una opinión similar a la que pocos años antes había defendido el Ministro del Interior socialista Corcuera (cf. cap. 2.5.1. y 4.4.2.).

¹⁹³ D DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 94, de 06/11/2000, pág. 2633, Diputada Muñoz Uriol (PP).

¹⁹⁴ El Senador socialista y antiguo Ministro de Justicia y del Interior, Belloch, admitió que había diferentes concepciones al respecto y que sobre la inconstitucionalidad sólo podía pronunciarse el Tribunal Constitucional. También indicó que para el Gobierno era "más sencillo" definir estos derechos no como derechos fundamentales generales sino como derechos de libertad política. DSS, VII Legislatura, nº 28, de 14/12/2000, pág. 1524 sig.

En el ámbito de la entrada y la residencia había dos aspectos que suscitaban polémica. Por una parte se trataba del nuevo artículo que volvía a introducir que en términos generales las denegaciones de visados no tenían que motivarse (nuevo art. 27,5). De este modo, el Ministro del Interior quería volver a ampliar el margen de decisión de la Administración y dejar claro que la concesión de visados era parte de la política en general y de la política de inmigración en particular¹⁹⁵. Toda crítica de la oposición fue rechazada alegando la función de control de la concesión de visados, lo cual pudo realizarse con tanta facilidad debido a que la Ley, por lo menos en el caso de los visados de reagrupación familiar y de trabajo, que alcanzaban un volumen de aproximadamente el 80% de todas las solicitudes, preveía de todos modos la motivación¹⁹⁶. El otro aspecto era la posibilidad constante de regularización (antiguo art. 29,3; nuevo art. 31,3), para acceder a la cual se incrementó el período mínimo de estancia de dos a cinco años, con la condición de que el solicitante hubiera estado alguna vez en posesión de un permiso de residencia que no hubiera podido renovarse. En la reglamentación anterior el Gobierno había visto un constante llamamiento a la entrada irregular, que junto con las limitaciones en las expulsiones habría llevado supuestamente al absurdo el control de la inmigración¹⁹⁷. Pero los portavoces de la oposición protestaron ante esta afirmación, pues por una parte el período anterior había sido demasiado breve para poder efectuar constataciones al respecto, y por otra ya había habido desde 1997 (partiendo de la cooperación del Ministerio del Interior con diversas ONGs), legalizaciones fundamentadas en el arraigo, que se habían autorizado para estancias inferiores a cinco años¹⁹⁸. Pero el grupo parlamentario del PP hizo caso omiso de estos argumentos y de la recriminación de que así sólo estaría creando fases prolongadas de irregularidad y, por consiguiente, la explotación de los afectados en el mercado laboral irregular, y se mantuvo firme en su postura.

Además de estas cuestiones, apenas ocupó un espacio en el debate la regulación de otros aspectos que desempeñaban asimismo un papel importante, si no más importante, en la vida de los extranjeros en España. Así, por ejemplo, el apartado sobre infracciones y sanciones volvió a regirse por la Ley de 1985 y se redactó con más rigidez. De nuevo se podían castigar con la expulsión muchas más infracciones, entre otras la estancia o el trabajo sin autorización. De este modo, según Mayor Oreja, el Estado quería tener los instrumentos necesarios para imponer el

¹⁹⁵ DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 32, de 05/10/2000, pág. 1426, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

¹⁹⁶ El Consejo de Estado, Dictamen, Consideración 6ª, 12, lo había alegado en su valoración positiva. El Consejo General del Poder Judicial, Informe, pág. 28, en cambio, remitía a las declaraciones del Defensor del Pueblo sobre la motivación de resoluciones administrativas, criticando las excepciones, también sólo parciales, en la obligación de motivación. Cf. Defensor del Pueblo, Informe anual 1993, pág. 197.

¹⁹⁷ DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 32, de 05/10/2000, pág. 1426, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

¹⁹⁸ DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 94, de 06/11/2000, pág. 2641, Diputado Uría Echevarría (PNV), 2643, Diputado Campuzano i Canadès (CiU). Habla de más de 600 legalizaciones desde entonces. Cf. Fernando Oliván/et al., *Los vicios en extranjería. Una mirada irónica sobre la vieja ley de extranjería y otras normas*, (Cuadernos de Extranjería, 2), Madrid 2000, pág. 34 sig. Se trataba de una comisión ad hoc para la normalización de la situación de extranjeros irregulares con arraigo en España, que se había creado en marzo de 1998 a propuesta del Foro.

cumplimiento de las normas y mantener las posibilidades de control ¹⁹⁹. Y ello a pesar de que en el pasado el instrumento de la expulsión ya se había demostrado escasamente adecuado. Sólo la reintroducción de un procedimiento preferente de expulsión (art. 63) con un plazo de 48 horas para la presentación de recurso, levantó protestas algo más fuertes, ya que se temía una vulneración de las garantías jurídicas en el procedimiento, además de la duda de que en ese caso pudiera garantizarse una defensa mínimamente razonable ²⁰⁰.

Otras nuevas normas de interés eran la intensificación de la implicación de las empresas de transporte en el control de los extranjeros que entraban al país así como, en el ámbito de la coordinación de las administraciones, la nueva limitación de las funciones del Foro para la Inmigración en lo relativo a la integración (art. 70, Foro para la Integración Social de los Inmigrantes). A pesar de que para el Foro en su nueva forma no se había promulgado ningún reglamento de ejecución, este retroceso en sus competencias pareció afectar incluso a las funciones anteriores, ya que con las modificaciones administrativas quedó adscrito a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y, de este modo, al Ministerio del Interior, a cuyo ámbito de competencias nunca habían pertenecido los asuntos de integración. Como novedad adicional, el Gobierno se manifestó dispuesto a permitir una nueva comprobación de las solicitudes denegadas en la regularización del año 2000, lo que afectaba a cerca de 57.000 solicitudes.

La valoración general de la nueva versión fue discrepante. Permanecieron fuera de toda discusión los avances respecto a los nacionales de terceros Estados residentes legalmente, si bien se comparaban con la Ley de 1985 ²⁰¹. Pero tampoco quedaban en peor posición con respecto a la Ley 4/2000, excepto en algunos detalles, de modo que se mantuvieron los logros en los ámbitos fundamentales que una Ley de Extranjería puede ofrecer en materia de integración. Sin embargo, a partir de este momento comenzó a distinguirse con más claridad entre inmigrantes "regulares" e "irregulares". Para estos últimos la situación jurídica volvía a cambiar considerablemente, pues la Ley, en su versión reformada, se concentraba con mayor intensidad en la integración de los extranjeros con residencia legal. Según la valoración del comentador Espinar Vicente, la prevención y la lucha contra la irregularidad se había convertido en una "obsesión" ²⁰², lo que era comprensible a la vista

¹⁹⁹ DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 32, de 05/10/2000, pág. 1427, Ministro del Interior Mayor Oreja (PP).

²⁰⁰ P. ej. DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 94, de 06/11/2000, pág. 2660, Diputado Uría Echevarría (PNV), pág. 2665, Diputado López Garrido (PSOE). Se veían afectados por este procedimiento las infracciones de residencia irregular, incumplimiento de requisitos de seguridad, la participación en acciones contra el orden público y exterior del Estado, así como la participación, el fomento o la facilitación de la entrada ilegal. El portavoz del PSOE calificó esta normativa de inconstitucional, DSC, VII Legislatura, Pleno, nº 44, de 24/11/2000, pág. 2147, Diputado López Garrido (PSOE). En la antigua Ley de Extranjería LO 7/1985, art. 30,1.

²⁰¹ Cristina Gortázar, Spain: Two Immigration Acts at the End of the Millenium, en: *European Journal of Migration and Law* 4 (2002), págs. 1-21, aquí pág. 19. José María Espinar Vicente, *Comentarios a la nueva Ley de extranjería*, Madrid 2001, pág. 92.

²⁰² Espinar Vicente, *Comentarios*, pág. 8.

del renovado endurecimiento de la reglamentación de los controles, las infracciones y las sanciones. Seguramente, en atención al curso que había seguido la reforma y a su historia previa, para el Gobierno esta opinión no podía rechazarse, pero sí hay que tener en cuenta que muchos de los autores comprometidos en política y jurisdicción de extranjería no fueron imparciales en la discusión, sino que en muchas ocasiones asumieron posiciones contrarias a la "contrarreforma". Así, había que leer el juicio emitido por Espinar Vicente como una crítica de hecho, si bien ocultaba que la política española se centraba desde hacía una década y media en la actuación contra la irregularidad.

En general, la crítica al curso que había llevado el debate se dirigía sobre todo contra la limitación de derechos, que principalmente afectaba a los "irregulares", lo cual, sin embargo, no quedaba tan claro en diferentes manifestaciones. Para los "irregulares", la participación en los derechos fundamentales y el acceso a la regularidad se había vuelto, sin lugar a dudas, mucho más difícil. Debido a que se seguía contando con cierta cantidad de "irregulares", por la constante inmigración, según las experiencias de los años anteriores y a pesar del aumento de la intensidad de los controles surgió la pregunta sobre si las reducidas posibilidades de alcanzar un estatus regular no serían sobre todo una ventaja para aquellos que salían ganando con estos problemas, como las mafias de tráfico de personas o un grupo de empresarios. La argumentación de Javier de Lucas permaneció en un nivel más fundamental, al criticar que los derechos de los inmigrantes generalmente no eran importantes, lo que "contaminaba" la lógica de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho, ya que tales leyes demostraban frente a la sociedad que estaba justificada la diferencia de trato en los derechos fundamentales. Pero su mensaje era que los inmigrantes, en términos generales, sólo eran ciudadanos de segunda clase²⁰³.

Si trasladamos esta posición al tema de la integración, lo que había conseguido delinear la Ley 4/2000 como idea dominante parecía imponer ahora una posición invadida por el temor de que un generoso reconocimiento de derechos pudiera ocasionar un aumento de la conflictividad social, debido a que continuamente se estaban conjurando peligros para la "convivencia social". El comentarista Asensi Sabater fue más lejos en su crítica e imputó al Gobierno conservador una idea de integración según la cual la integración tenía poco más o menos que surgir "con naturalidad" de dinámicas culturales y económicas en la sociedad, en lo cual el Estado y el Derecho deberían comportarse neutralmente²⁰⁴. Exagerando, esto significaba que el Estado ni siquiera estaría dispuesto a crear condiciones jurídicas para posibilitar o facilitar un proceso de integración con igualdad de oportunidades y posibilidades de participación. Tal posición era naturalmente contraria a la de

²⁰³ Javier de Lucas Martín, *Sobre el papel de los derechos humanos en las políticas de inmigración. La necesidad de otra mirada sobre la inmigración, en tiempos de crisis*, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 41-56, aquí pág. 44.

²⁰⁴ Asensi Sabater, *Presentación*, pág. 45 sig.

los defensores del principio de la interculturalidad (cf. cap. 3.3.), pero en este punto hay que volver a señalar que la reforma no había recortado mucho precisamente estas posibilidades jurídicas para la gran mayoría de los extranjeros en España, es decir, para los que residían de forma legal.

4.2.2. Continuidad y transformación: el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y de la Inmigración (GRECO)

La dirección en la que se movía el principio de integración del Gobierno se puso de manifiesto paralelamente a la Ley con la elaboración del Programa GRECO²⁰⁵, un Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y de la Inmigración con el que la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración cumplía con la misión que se le había encomendado de formular esa política del Gobierno. Elaborado conjuntamente por ocho Ministerios bajo la dirección del Delegado del Gobierno, el programa fue presentado como el segundo pilar de la política de extranjería junto con la reforma de la Ley²⁰⁶. Al principio parecía que se fuera a implicar al Parlamento en el programa, por lo cual los socialistas habían renunciado en el Congreso a presentar una enmienda a la totalidad en el marco del procedimiento legislativo a cambio del compromiso de intervención de una subcomisión. Al contrario que en la reforma de la Ley, en este aspecto el Gobierno estaba por lo visto dispuesto a negociar para, en su caso, llegar a un pacto. Pero la rígida postura de confrontación adoptada en la promulgación de la Ley en el Senado en diciembre de 2000 encontró su continuación poco después, pues el grupo parlamentario del Gobierno, después de consultar a diversos expertos y sin que tuviera lugar la esperada discusión, haciendo uso de su mayoría, remitió el programa a la Comisión superior de Justicia e Interior, a fin de que ésta pudiera tomar la decisión definitiva antes de finalizar el año. Los representantes del Gobierno aceptaron sólo algunas pequeñas correcciones técnicas, de modo que finalmente todos los partidos restantes, incluyendo los de otro modo socios CiU y CC, votaron en contra o se abstuvieron. Los críticos reclamaron que por una parte se echaba en falta en el Programa (así como en la Ley) una visión completa del hecho de la inmigración, y que por otra sus normas no eran concretas. Además les molestaba que no se hubiera previsto la asignación de recursos presupuestarios específicos para su implementación²⁰⁷, mientras que el PP respondió a estas objeciones con el

²⁰⁵ Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y de la Inmigración, GRECO. Las siglas evocan el nombre de El Greco (Domenikos Theotokopoulos, 1541-1614), el "Griego", que como "inmigrante" fue uno de los pintores más famosos de España. El Programa se publicó con la Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001 (BOE de 27/04/2001).

²⁰⁶ "El Gobierno presenta el plan Greco sobre extranjería sin presupuestarlo", en: El País Digital, 11/10/2000.

²⁰⁷ Véase p. ej. la crítica del Diputado Uría Echevarría (PNV), DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 137, de 28/12/2000, pág. 3953. También pág. 3958, Diputado Campuzano i Canadès (CiU). Frente a la prensa, los

argumento de que eran demasiado concretas para un programa marco global.²⁰⁸

El Programa GRECO consistía en un proyecto político para la legislatura en curso hasta 2004, y fue calificado por el Gobierno como la primera iniciativa española para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes.²⁰⁹ Sin embargo, no era tan original, pues representaba una continuación de las también completas “líneas básicas de la política de extranjería” de 1990 y de la subsiguiente Resolución del Parlamento de abril de 1991. Por consiguiente, el Programa actualizaba los tres elementos denominados entonces fundamentales: control de la inmigración, integración y cooperación para el desarrollo. En las condiciones marco del Programa, el Gobierno destacó explícitamente la dimensión internacional de la inmigración, que ocasionaba que los retos resultantes de la misma no podrían afrontarlos sólo de forma individual cada uno de los Estados. Pero a su vez, las experiencias individuales de otros Estados se consideraron una oportunidad para organizar mejor la propia política en este contexto. Con respecto a las expectativas de futuro, se partía de la base de que persistía la necesidad de mano de obra y, por ello, de una inmigración permanente, que traería consigo también otra inmigración irregular.²¹⁰ En cuanto a la estructura, el Programa abarcaba cuatro grandes líneas básicas, clasificadas en 23 acciones y concretadas con un total de 72 medidas que se atribuían claramente a los respectivos organismos administrativos. De este modo, atendiendo a su futura capacidad operativa, el Programa era más concreto que el Plan de Integración de 1994, de estructura similar.

Como primera línea básica se definía el “diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea”²¹¹. Destacaba la imprescindible necesidad de planificar la inmigración en España, un fenómeno necesario y positivo para la sociedad española, pero teniendo en consideración los compromisos internacionales. Con este reconocimiento constatado ya diez años antes y su valoración positiva, el Gobierno iba mucho más lejos que otros Estados de la UE, donde no siempre era posible un reconocimiento de este tipo, por lo menos formal. A fin de conseguir llevar adelante esta planificación, el Observatorio Permanente de la Inmigración debía seguir elaborando estudios sobre cuyas bases se podrían efectuar predicciones acerca de cómo debían configurarse las necesidades anuales de inmigrantes y qué cualificación debían poseer éstos. El aspecto del provecho para el mercado laboral ocupaba

diputados expresaron su disgusto aún más claramente que en la Comisión. Así, Campuzano declaró que no se trataba sino de un programa de buenas intenciones que se había añadido posteriormente a la restrictiva Ley. El sindicato CC.OO. y SOS Racismo interpretaban el comportamiento del Gobierno como un nuevo ejemplo de su “criterio autoritario”. Cf. “El PP logra unir a toda la oposición contra su plan para los inmigrantes”, en: *El País Digital*, 29/12/2000.

²⁰⁸ DSC, VII Legislatura, Comisiones, nº 137, de 28/12/2000, pág. 3966, Diputada Muñoz Uriol (PP)

²⁰⁹ Resolución de 17 de abril de 2001, Acuerdo.

²¹⁰ *Ibíd.*, Programa, apdo. II.

²¹¹ Resolución de 17 de abril de 2001, apdo. III, puntos 1, y apdo. IV, puntos 1.1 – 1.5.

aquí un primer plano, con lo cual volvió a fortalecerse la concepción predominante desde los años ochenta de la inmigración prioritariamente como mano de obra²¹². Esta vez era nueva la preferencia del PP, ya observada en la política de integración, por no regularizarlo todo estatalmente, sino por implicar la comprobación de las necesidades y, posteriormente, la distribución y canalización de inmigración a la sociedad civil a través de organizaciones empresariales, sindicatos y ONGs. Las condiciones para la admisión tenían que regularse mediante convenios con países de origen seleccionados, unos convenios que debían abordar detalladamente la contratación en el país de origen, las formalidades de entrada, las obligaciones de retorno, posibles ayudas, etc. Con ello España planeaba prácticamente hacer suyo el antiguo modelo de los *Gastarbeiter* de los antiguos países de contratación europeos de los años sesenta, y esperaba de este modo poder dirigir y controlar mejor la inmigración. En relación con las previstas relaciones contractuales, el Gobierno destacó explícitamente la importancia de la inversión en el “codesarrollo”, que incluso debía ser la pieza clave del diseño de esta política. En la adaptación de este principio compuesto por la relación entre la discusión del aspecto migratorio y la política de desarrollo (cf. cap. 3.5.2.), que entretanto habían adaptado el Consejo de Europa y la Comisión Europea, el Gobierno se guiaba principalmente por el ejemplo francés, subrayando entre otros aspectos la necesidad del retorno de los inmigrantes a sus países de origen. El hecho de que por primera vez confluyeran aspectos concretos de la cooperación para el desarrollo en la política de inmigración significó una novedad que como tal fue distinguida por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en un dictamen por lo demás crítico²¹³. Finalmente, esta línea básica abarcaba también la alusión, por sí misma sobreentendida, a la cooperación dentro de la Unión Europea y el reconocimiento expreso de los objetivos del Tratado de Ámsterdam, del Plan de Acción de Viena y de las Conclusiones de Tampere, con lo cual el Gobierno volvió a subrayar la posición que había defendido durante la reforma de la Ley.

La segunda línea básica estaba dedicada a la “integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España”²¹⁴ que ya insinuaba en el título una limitación a aquellos inmigrantes que pudieran ser provechosos para el país. Las acciones previstas para su realización comprendían en primer lugar aquellas que significaban la ejecución de la nueva Ley, es decir, el ejercicio de los derechos otorgados y la incorporación al mercado laboral en las mismas condiciones que los españoles. En este contexto tenían cabida también las medidas previstas para una mejor cooperación de los diversos planos de la Administración y de las ONGs, así como reformas administrativas destinadas a conseguir una mayor eficiencia, las cuales o bien tenían su origen en la Ley o tra-

²¹² Curiosamente se mencionan también profesionales de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que de otro modo no eran relevantes en el debate español. *Ibid.*, apdo. IV, punto 1.2.

²¹³ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Programa Greco. Valoración del programa por parte de la Comisión ad hoc del Foro, Madrid, 15 de diciembre de 2000, pág. 4 sig. El Foro reclamó la escasa asignación económica para este punto, que se limitaba casi exclusivamente a la formación.

²¹⁴ Resolución de 17 de abril de 2001, apdo. III, punto 2, y apdo. IV, puntos 2.1 – 2.7.

taban aspectos que ya se habían formulado como objetivos en 1990 ó 1994. El Foro criticó duramente en su dictamen que en estos puntos no se mencionaba a los inmigrantes irregulares. En su opinión, en un plan que quisiera cubrir todas las situaciones en el ámbito de los extranjeros también había que regular este asunto en este apartado y no en el dedicado al control²¹⁵. Pero la crítica no era del todo acertada, pues dentro del punto que trataba del “ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes” se incluía a los extranjeros irregulares en el marco de los derechos concedidos legalmente. Lo que más bien quería el Foro era criticar de nuevo que los “irregulares” no obtuviesen también aquellos derechos que la reforma de la Ley les había arrebatado.

No se había designado explícitamente un modelo de lo que tenía en mente el Gobierno con respecto a la integración, de modo que su objetivo quedó sin aclarar en algunas actuaciones. Sin embargo, la múltiple utilización del término “adaptación” aludía a un modelo asimilacionista y ponía de manifiesto en qué dirección señalaba el principio de la Ley. Así, se hablaba de que el objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración era la “adaptación e integración” de los nuevos inmigrantes que, dependiendo de sus “raíces culturales”, habrían “de adaptarse” con mayor o menor esfuerzo al marco de convivencia que prescribían la Constitución y las leyes españolas. Programas educativos específicos debían ayudar a la población inmigrante, para quienes el “proceso de culturalización” resultaría más difícil que para otros²¹⁶. Estos enunciados representaban un proceso de adaptación básicamente unilateral, y se oponían al Plan de Integración de 1994, en el cual el PSOE había permitido por lo menos cierta diversidad. Al mismo tiempo, la elección de esta terminología no era del todo inequívoca, pues en otros pasajes se encontraban términos como “sociedad pluricultural” o “convivencia multicultural”, de modo que podía dar la impresión de que los autores de este programa no hubieran sabido perfectamente qué era lo que estaban escribiendo. Según la opinión de la experta en integración Blanco, las medidas enumeradas en este apartado, de las cuales sólo 7 de 22 trataban directamente asuntos de integración, mientras que las otras estaban dedicadas a aspectos de la administración, organización y de control, daban una impresión que coincidía con la anterior afirmación de De Lucas acerca del tratamiento de los derechos. Según la opinión de Blanco, los inmigrantes sólo serían considerados ciudadanos de segunda clase instrumentalizados en base a los intereses del mercado laboral nacional pero sometidos a todo el esfuerzo de la adaptación²¹⁸. Una muestra de lo escaso que era el interés por acercarse a ellos era la referencia a la nacionalidad dentro de las medidas previstas, extremo que hasta entonces no había desempeñado ningún papel en la política de extranjería e inmigración y que no se había recogido hasta 1998. Porque las mencionadas simplificaciones no debían facilitar en este ámbito el acceso general reduciendo

²¹⁵ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Programa Greco, pág. 2.

²¹⁶ Resolución de 17 de abril de 2001, apdo. III, punto 2 y apdo. IV, punto 2.1b.

²¹⁷ Cf. Blanco Fernández de Valderrama, Los inmigrantes y su integración, pág. 78. La autora remite al Delegado del Gobierno en el año 2002, que declaró totalmente inaceptable el multiculturalismo.

²¹⁸ Blanco Fernández de Valderrama, La integración de los inmigrantes, pág. 219 sig.

los plazos de solicitud, sino que se referían solamente al riguroso cumplimiento de los plazos de tramitación una vez presentada la solicitud²¹⁹.

La tercera y determinante línea básica se ocupaba de la "regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española"²²⁰. El punto de partida de argumentación fue la alusión de que la inmigración debía tener lugar conforme a la normativa legal, y que por ello había que combatir toda actividad que tuviera como objetivo el tráfico de seres humanos. Desde esta perspectiva aparecía una referencia totalmente nueva a los imperativos estructurales del mercado laboral español en relación con los antiguos emigrantes españoles. Pues el Gobierno aludía, para justificar la normativa sobre inmigración, a que sólo con ciertas limitaciones había puestos de trabajo disponibles para extranjeros, debido a que, junto a los desempleados españoles, de repente habría que tener en cuenta también a dos millones de emigrantes españoles en el extranjero que podrían desear retornar. Se trataba de un argumento muy práctico, pues por una parte el rechazo de mano de obra extranjera se podía argumentar en beneficio de los retornados, de nacionalidad española, es decir, con la reserva para los nacionales. Por otra parte seguía siendo un argumento demasiado impreciso, sin plantear efectivamente al país el problema de un retorno masivo. Pero de esta primera confrontación entre el retorno y la inmigración se desprendía también el deseo oculto de que, si fuera posible, se sustituyera la segunda con el primero. Y de nuevo en relación con la inmigración, según el Programa, con una oferta de puestos de trabajo tan restringida, no se podían permitir en absoluto "la inmigración clandestina y la permanencia ilegal" y se debían perseguir el tráfico de seres humanos y su explotación laboral. En este aspecto, el Gobierno partía de un modelo circular, que no obstante no se movía en forma de círculo sino lineal. Según este modelo, el "círculo vicioso" estaba constituido por una sucesión "inexorable" de entrada clandestina, estancia ilegal, explotación laboral, marginalidad, pobreza, hechos delictivos para la supervivencia y confrontación social. Algo que el Gobierno no podía permitir y a lo que por ello hacía frente con un "círculo virtuoso" consistente en entrada legal, permiso de residencia, contrato de trabajo, derechos sociales, reagrupación familiar, integración y "convivencia multicultural"²²¹. Pero las actuaciones y medidas previstas para esta línea básica afectaban sólo a aquellas que debían impedir los aspectos individuales del "círculo vicioso". Entre ellas contaban la potenciación de los consulados españoles, la ampliación de los controles

²¹⁹ La reforma del derecho de nacionalidad aprobada en octubre de 2002, igual que ocurriera con la de 1995, no trajo simplificaciones generales del acceso, como la disminución que el PSOE había exigido del período de diez años de residencia para nacionales de terceros Estados sólo benefició a los descendientes de españoles. Véase Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (BOE de 09/10/2002). Los descendientes de españoles, es decir, por lo general hijos de emigrantes, sólo tienen que acreditar un año de residencia; los ciudadanos de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal y sefardíes siguen teniendo que acreditar dos años, y cinco las personas con estatus de refugiados.

²²⁰ Resolución de 17 de abril de 2001, apdo. III, punto 3 y apdo. IV, puntos 3.1 – 3.6.

²²¹ Resolución de 17 de abril de 2001, apdo. III, punto 3. El Foro criticó esta estrecha relación entre inmigración y delincuencia. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Programa Greco, pág. 3.

fronterizos con una mayor cobertura en las costas y fronteras exteriores, la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos con la creación de unidades especializadas y una mejor coordinación, la lucha contra la inmigración ilegal con campañas de información en los países de origen sobre los riesgos de la inmigración, la expulsión de delincuentes y la adaptación de los centros de internamiento. Asimismo, para combatir la “explotación”, se planeaba incrementar la actuación de las inspecciones de trabajo e introducir una mejora de los mecanismos de protección de los menores no acompañados. Todas estas medidas no significaban ninguna novedad, sino que se trataba de una continuación de las existentes o las intensificaban.

Y finalmente, la cuarta línea trataba el “mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados”²²², combatiendo a su vez el fraude. La fundamentación era un poco contradictoria, porque por una parte hablaba de que España todavía tenía que convertirse en un país de asilo como otros en Europa, pero por otra ya definía al país como un espacio de libertad para los perseguidos. En concreto, las medidas prevenían la adaptación a las normas europeas y continuaron centrándose en la creación de centros de acogida y de instalaciones fronterizas adecuadas, así como en la protección de los apátridas. También aquí había una conexión con el aspecto del aprovechamiento, pues se trataba de fomentar la capacidad laboral de los refugiados y su incorporación al mercado laboral español.

Básicamente, del programa parecía desprenderse una postura positiva respecto a la inmigración, y efectivamente contenía también un punto que prescribía la organización de campañas de información sobre el aspecto positivo de este fenómeno²²³. Ésta era una idea que los responsables políticos boicoteaban a fondo con declaraciones como aquellas que criticaban la Ley original. Y los mismos eran responsables de la redacción de este programa. Así pues, no se trataba de una postura fundamentalmente positiva con respecto a toda inmigración, como de vez en cuando se podía deducir de las declaraciones de ONGs o de IU, sino de una postura que fuera a aportar un beneficio al Estado español y a su economía. La inevitable inmigración debía tener lugar en la medida de lo posible conforme a las prescripciones del Estado. Esto era lo que se pretendía alcanzar con la continuación de las medidas de control o con el intento de gestionar la nueva inmigración a través de convenios. El recurso del antiguo modelo de emigración europea y la referencia al principio del “codesarrollo” representaban una novedad en la política de inmigración española, mientras que por lo demás prevalecía en muchos aspectos la continuidad. El Programa completaba a la Ley, si bien en muchos campos no proponía más de lo que en todo caso iba a resultar de la misma. Pero por lo menos la asignación de las actuaciones a los respectivos órganos administrativos, por lo general al nivel de Direcciones Generales, significó un primer paso hacia su implementación, en cierto modo como si se tratara de encargos.

²²² Resolución de 17 de abril de 2001, apdo. III, punto 4. y apdo. IV, puntos 4.1 – 4.5.

²²³ *Ibid.*, apdo. IV, punto 2.7b.

Si se yuxtaponen las cuatro líneas básicas, queda evidente que entre ellas no había ningún equilibrio, sino que se había puesto en un primer plano la reglamentación, la gestión y, con ambas, el control. La novedad era querer implicar más a la sociedad civil. A su vez, también el aspecto del aprovechamiento de la inmigración y la referencia al mercado laboral tenían una clara relevancia, pues éste fue el plano fundamental del que podía extraerse una valoración positiva. Y esto se hizo siempre en dependencia de las necesidades o intereses nacionales y en atención a los compromisos internacionales. Obviamente, de este modo se mantuvo la tensión básica de la pasada década entre el interés por conseguir mano de obra económica y los intereses por controlar estrictamente el acceso, siempre también con la argumentación de la política europea. Pero de hecho esta tensión se suavizó, pues en el plano europeo tuvo lugar una modernización del concepto de inmigración que se había mencionado en Tampere y que se ejecutó con la Comunicación de la Comisión Europea sobre política migratoria de otoño de 2000²²⁴. En ella, la Comisión constató que las políticas de inmigración cero ya no tenían cabida en el contexto económico y demográfico de los países miembros, y que la demanda de trabajadores “ilegales” se iba a mantener, por lo cual había que plantearse objetivos comunes para la admisión de inmigración legal. Este nuevo concepto que la Comisión, como ya había hecho diez años antes el Gobierno español, calificaba de “política de inmigración proactiva”, debía ofrecer un marco en el que los respectivos Estados abrieran canales para una inmigración ordenada bajo su propia responsabilidad y en la medida de sus necesidades²²⁵. Esta estructura fundamental coincidía con lo que había presentado el Programa GRECO y lo que había sido en la década anterior la política de España, criticada en algunos aspectos por parte europea. Aun cuando varios puntos del Programa GRECO obviamente se habían extraído del documento europeo, como por ejemplo la mención de trabajadores cualificados en el ámbito de la tecnología de la información, y otros no coincidían con él²²⁶, lo importante fue que el flexible concepto español (e italiano) de aceptar básicamente la admisión de trabajadores extranjeros en el mercado laboral en lugar de rechazarlos de forma dogmática volvía a aparecer ahora como propuesta en el plano europeo. Lo que significaba que no sólo una política europea ejercía influencia en aquellas políticas de los Estados miembros, sino que, por el contrario, aquí también repercutió en la configuración de la política europea de inmigración una atención más intensa a los intereses nacionales.

²²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, COM(2000) 757 final, Bruselas 2000.

²²⁵ *Ibid.*, págs. 6, 13-16.

²²⁶ La Comisión señaló explícitamente que la integración es un proceso bidireccional de adaptación y que los dirigentes políticos de los Estados miembros debían procurar el necesario clima de aceptación. *Ibid.*, pág. 20.

CONCLUSIÓN: FACTORES INCIDENTES EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACIÓN

El objetivo de este estudio ha sido presentar la evolución de la política española de inmigración y analizar qué factores de la política exterior e interior, qué influencias y qué intereses han contribuido en su configuración, prestando una especial atención al papel de España como miembro de la Comunidad Europea y a las subsiguientes repercusiones.

Para efectuar el análisis se han investigado la fase preliminar y la fase transitoria de la política de extranjería hacia una política de inmigración, así como la diferenciación de la política de inmigración. La "fase preliminar"¹ se extiende desde la formulación de la Constitución en 1978, con la fijación de derechos para extranjeros, hasta la promulgación de la Ley de Asilo en 1984 y de la Ley de Extranjería de 1985, en un entorno sin una inmigración apreciable. El siguiente "período transitorio"² fue el que determinó la discusión, pues la restrictiva Ley de Extranjería, enfocada principalmente hacia el control policial, mostró problemas de aplicación con respecto a los afectados que ocasionaron la reacción del Defensor del Pueblo, de abogados y de ONGs recién creadas. Finalmente, estas reacciones llegaron al plano político y llevaron al Gobierno y al Parlamento en 1991 a formular directrices de la política de inmigración. Con ello se inició una fase de diferenciación, concretización y profundización de la política de inmigración. Como punto final provisional se ha fijado el año 2000 desde la perspectiva de la evolución jurídica en España, pues fue cuando entró en vigor una nueva Ley de Extranjería que, no obstante, iba a experimentar en el mismo año diversas modificaciones. Sobre todo su primera versión estaba impregnada de una nueva filosofía que anteponía los aspectos de la integración social de los inmigrados. Una filosofía de la cual sólo se conservó una parte en la reforma, que de nuevo hizo hincapié en los elementos restrictivos. La

¹ Según Aragón Bombín, Diez años, pág. 51, aunque la limita a los años 1985/86.

² *Ibid.*, pág. 53.

definición del año 2000 como punto de inflexión se ha confirmado también desde otra perspectiva al tener lugar un cambio en el *policy making*. A partir de entonces, los temas de la política de inmigración dejaron de tratarse con un amplio consenso entre los partidos en el Congreso y fueron llevados por el plano político-administrativo a la opinión pública, donde comenzaron a utilizarse con fines políticos para la movilización de los partidos. Asimismo, parece que se puede esperar que, en lo sucesivo, los períodos de vigencia de las normas jurídicas subyacentes sean más breves, pues mientras que la Ley de Extranjería de 1985 estuvo vigente durante una década y media, la Ley del año 2000 estuvo sometida a una reforma casi permanente. Después de que el Gobierno del PP la volviera a cambiar a finales del año 2000 para adaptarla a sus intereses, en la misma legislatura, en verano de 2003, tuvieron lugar otros dos procedimientos legislativos que iban a endurecer diversos artículos de la Ley³.

A continuación se resumen los resultados más significativos, abordando en primer lugar la importancia de los agentes de la política interior implicados en la configuración de la política de inmigración. Seguidamente se analizará la influencia del ámbito político, diferenciando entre aquellos agentes y la importancia de la referencia a "Europa" en la discusión de la política interior. Se aclarará el papel de los intereses particulares de la política interior y exterior en base a los intereses económicos con respecto al mercado laboral, a las relaciones con el país vecino Marruecos, así como a las relaciones con los Estados de América Latina, conectados histórica y culturalmente con los españoles. Y para finalizar se tratarán las influencias resultantes del pasado de España como país de emigración.

La importancia de los agentes institucionales: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial

Los agentes institucionales del Estado fueron los más importantes en la configuración de la política de inmigración nacional española, actuando en gran medida conjuntamente pero en parte también a base de enfrentamiento. La posición central la ocupaba el poder ejecutivo, pero también el Parlamento pudo ejercer una influencia considerable bajo determinadas circunstancias. Finalmente, la Jus-

³ La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE de 30/09/2003) tenía como objetivo, sobre todo mediante modificaciones en el Código Penal, pero también en la Ley de Extranjería, la mejora de la efectividad de la implementación de expulsiones e internamientos, además de proponerse con mayor intensidad el apoyo a la inmigración ilegal. La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley de Extranjería y de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 21/11/2003) quería impedir el uso fraudulento de los procesos administrativos, restringió las posibilidades de la reagrupación familiar e introdujo otros agravantes en los ámbitos de las infracciones y de los internamientos. Había que implicar más a las compañías de transporte para evitar la entrada irregular. Además se suprimió la protección de datos en los padrones municipales a favor de la policía.

ticia restringió la libertad de actuación del Ejecutivo y además participó activamente, a través del Tribunal Constitucional, en la configuración de la política.

El poder ejecutivo, es decir, el Gobierno y la administración ministerial, que en el sistema político de España tenía en principio una posición muy fuerte⁴, determinaba por lo general el orden del día en los asuntos de política de inmigración. Solía presentar al Parlamento los proyectos de ley y los llevaba adelante, decidía sobre la promulgación de reglamentos y órdenes de ejecución de su política. Ni siquiera cambió su posición centralizada el modo de actuar que asumió a partir de los años noventa, a las puertas de las correspondientes resoluciones, cuando comenzó a buscar el diálogo con el Congreso y con las organizaciones extraparlamentarias.

La organización de la administración ministerial competente fue al principio bastante débil, pues en los años ochenta no se tenía ninguna experiencia con el fenómeno de la inmigración. Únicamente existía una administración de la emigración en el Ministerio de Trabajo, que debido a la finalización de los grandes movimientos emigratorios se había quedado obsoleta en muchos aspectos. A ella hubo que añadir los organismos del Ministerio del Interior que se ocupaban de asuntos de extranjería. Como consecuencia del bajo equipamiento administrativo, hubo considerables problemas en la implementación de medidas de política exterior que ocasionaron que no tuviera el éxito deseado, por ejemplo, la regularización de 1985/86. Al comenzar los años noventa se realizaron gestiones para ampliar la administración competente, en el marco de las cuales se efectuó una diferenciación de los organismos, sobre todo en los dos Ministerios mencionados. Se crearon departamentos y gremios de coordinación adicionales, como también finalmente órganos de consulta con sindicatos, ONGs y organizaciones de inmigrantes⁵.

Con el transcurso de los años, la incidencia en la política de inmigración fue desplazándose de un Ministerio a otro. Mientras que al principio dominaba el Ministerio del Interior, con su acentuación de la seguridad interna y la mirada implícita a los inmigrantes como delincuentes en potencia, en la primera mitad de los años noventa ganaron en relevancia en primer lugar el Ministerio de Trabajo, y después el de Asuntos Sociales. Sobre todo este último, al que en 1993 se incorporó la Dirección General de Migraciones procedente del Ministerio de Trabajo, abogaba por una política menos dirigida a la restricción y por una mayor atención a los asuntos de integración social. Con el traspaso del Gobierno del PSOE al PP en 1996 se fusionaron sendos Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, pero la incidencia en la política de inmigración volvió a desplazarse al Ministerio del Interior, que marcaba las pautas esenciales. Tras las elecciones del año 2000, que volvió a ganar el PP, el Ministerio del Interior pasó a controlar finalmente casi en su totalidad la formulación de la política de inmigración a través de un Secretario de Estado .

⁴ Paul Heywood, *Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process*, en: *West European Politics* 21 (1998), págs. 103-123.

⁵ Su posición era tan fuerte que fue el Ministerio del Interior y no el Ministerio de Asuntos Exteriores el que firmó por parte española los convenios de migración con varios Estados en los años 2001 y 2002.

A pesar de que su posición institucional era más débil, el Parlamento español llegó en efecto a desempeñar un papel destacable en la configuración de la política de inmigración. Importantes iniciativas para el desarrollo de medidas se originaron mediante proposiciones no de ley procedentes del seno del Congreso (1990, 1996, 1997). Y finalmente, en 1998/99 varios grupos parlamentarios presentaron una iniciativa legislativa para la elaboración de una nueva Ley de Extranjería, con la que el Parlamento pudo imponerse a finales de 1999, incluso en contra de la expresa voluntad del Gobierno. Estas posibilidades de incidencia se daban por varias razones, entre otras la relación existente entre las mayorías y la búsqueda de consenso sobre el tema por parte de los grupos parlamentarios.

Entre 1993 y 2000, ni el Gobierno socialista ni el conservador gozaron de una mayoría propia, de modo que estaban supeditados a la cooperación con partidos menores. Esto evitaba que pudieran eliminar posiciones contrarias a las suyas con la arrogancia característica de la mayoría absoluta, como en parte ocurrió en 1985 con la elaboración de la primera Ley de Extranjería durante el Gobierno socialista y, de nuevo en el año 2000, con la "contrarreforma" de la nueva Ley de Extranjería por parte del PP⁶. Durante este período, los grupos parlamentarios se esforzaron continuamente por buscar el consenso a pesar de las desavenencias en cuestiones aisladas. Todas las partes subrayaban que los asuntos de la política de extranjería y de inmigración no tenían que utilizarse para la movilización política de los partidos⁷. Esta postura se mantuvo hasta finales de los años noventa, cuando en el transcurso de la discusión sobre la reforma de la Ley de Extranjería se comenzó a instrumentalizar el tema con motivos electorales.

Para cada uno de los grupos parlamentarios, el tema de la inmigración no había tenido una especial relevancia hasta los años noventa. Para el PSOE, que había ocupado el Gobierno hasta 1996, se trataba sobre todo de una cuestión de seguridad interna, a la que se unían argumentos sobre la protección de la soberanía y los compromisos con Europa. El tema de la integración social ganó importancia en los años noventa, pero no pudo desbancar las otras cuestiones. En la oposición, el grupo parlamentario del PSOE defendió cada vez más argumentos que tenían como objetivo el fortalecimiento de los derechos sociales de los inmigrantes, lo que en parte estaba en contradicción con su anterior política de Gobierno. El motivo era la discusión con el nuevo Gobierno conservador, en la cual el PSOE fue en gran parte causante de que el tema de la inmigración se desprendiera del plano del consenso. El conservador Partido Popular no había desarrollado una marcada posición propia desde la oposición y había seguido gran parte de la línea marcada por los Ministros del Interior socialistas. Cuando asumió en 1996 la responsabilidad del Gobierno, continuó con esa línea con mucha más intensi-

⁶ La proposición no de ley de Izquierda Unida de 1990 hizo cambiar la mayoría del PSOE también a su favor, pero tiene que interpretarse como una importante iniciativa en la formulación de las directrices de la política de inmigración de diciembre de 1990.

⁷ Alejándose explícitamente de los (en parte) intensos debates sobre la política de inmigración en otros Estados europeos.

dad, defendiéndola con vehemencia en 1999, en el marco del debate sobre la nueva Ley de Extranjería, contra las intenciones de los partidos de la oposición de eliminar las restricciones en beneficio de la integración social. La oposición de izquierda del Partido Comunista y, a partir de 1986, de Izquierda Unida, se puede considerar la única que se comprometió desde el principio por los intereses de los trabajadores extranjeros, lo que tenía que ver con su anterior preocupación por los emigrantes españoles. Con una postura de solidaridad, al principio influenciada por las propias experiencias del exilio, apostó por la ampliación de los derechos sociales y políticos para los inmigrantes, y ejerció en gran medida de portavoz parlamentario de diversas ONGs. Los pequeños partidos conservadores nacionalistas de las Comunidades Autónomas defendieron por lo regular una postura intermedia, apoyando una mayor integración y más derechos para los extranjeros, pero sin perder de vista las cuestiones de seguridad. Esta posición fue sobre todo la representada por CiU, que regentaba el Gobierno en Cataluña y podía recurrir a sus propias experiencias prácticas en materia de integración⁸.

Finalmente, en relación con el Parlamento hay que mencionar el papel del Defensor del Pueblo, que como delegado independiente del Parlamento controlaba la actuación del Ejecutivo. Aunque carente de un poder activo de configuración, su crítica y sus recomendaciones influyeron en decisiones del Gobierno y ofrecieron a la oposición argumentos para el debate político. Esto se manifestó, por ejemplo, en situaciones humanitarias preocupantes como la expulsión de extranjeros irregulares a tierra de nadie frente a Melilla en 1992, que el Ministerio del Interior derogó tras la intervención del Defensor. Su función de control de las reglas del Estado de Derecho repercutió también en las actividades legislativas, al presentar recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Extranjería de 1985 y contra la reforma del Derecho de Asilo de 1994. Si bien por lo general su actuación venía inducida por abogados de personas afectadas o por ONGs, el Defensor permaneció independiente. Así, en 2001, tras la reforma de la nueva Ley de Extranjería y a pesar de los más de 700 requerimientos sobre la misma, después de haber analizado su institución el asunto, no presentó ningún recurso de inconstitucionalidad, aunque sí lo hicieron el grupo parlamentario del PSOE en el Congreso, así como siete Comunidades Autónomas o sus respectivos parlamentos, la mayoría bajo un Gobierno socialista⁹.

⁸ Lo que no excluyó declaraciones xenófobas de políticos nacionalistas, conservadores pero también de izquierdas. Un ejemplo fueron lapsus de Marta Ferrusola, esposa del Presidente de la Generalitat Pujol (CiU), y Heribert Barrera, uno de los dirigentes de los catalanistas de izquierdas (ERC), en febrero y marzo de 2001. Sobre esto y sobre la relación entre nacionalismo y xenofobia véase un comentario de Mario Vargas Llosa, "Salvemos a Cataluña", en: El País Digital, 05/03/2001.

⁹ Sobre la fundamentación de la demanda véase el recurso del grupo parlamentario socialista o el dictamen de Aragón, en Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, Dictamen acerca la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Zaragoza, 06/03/2001. Sobre la postura del Defensor cf. Defensor del Pueblo, Nota de prensa del Defensor del Pueblo sobre la negativa a recurrir la Ley de Extranjería, Madrid, 23/03/2001.

El papel del poder judicial, y aquí en particular del Tribunal Constitucional, en la configuración de la política de inmigración se refería tanto a la protección de los derechos garantizados por la Constitución contra restricciones por parte del legislador o de la Administración, como a la continua ampliación de su ámbito de aplicación mediante sucesivas interpretaciones. Por una parte esto sucedió con la invocación del Tribunal Constitucional tras la promulgación de casi todas las leyes de Extranjería y de Asilo (1985, 1994, 2001), lo cual efectivamente, en el caso de la primera Ley de Extranjería, supuso que algunos artículos fueran declarados inconstitucionales. Por otra parte, el Tribunal Constitucional resolvió sobre diversos recursos de inconstitucionalidad que habían sido presentados por ciudadanos extranjeros.

La función de evitar una arbitrariedad demasiado extendida o incluso la excesiva discrecionalidad del Estado la cumplieron por supuesto otros tribunales, sobre todo en relación con expulsiones y con la concesión de permisos de residencia y de trabajo. Un indicio de cómo el Estado podría manejar en el futuro estas intervenciones en sus competencias de dirección y de control, es decir, limitaciones impuestas por el Estado de Derecho liberal, lo ofreció el segundo proyecto de reforma de la Ley de Extranjería del año 2003, en directa relación con una sentencia del Tribunal Supremo, que a principios de 2003 había eliminado varios artículos del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de 2001¹⁰ por infringir el principio de legalidad, debido a que imponían restricciones que no podían deducirse de la Ley¹¹. Como reacción a la sentencia, el Gobierno, con ayuda de su mayoría absoluta en el Parlamento, modificó rápidamente la Ley. Queda por ver hasta qué punto estas rápidas modificaciones basadas en las mayorías políticas pueden garantizar la seguridad jurídica.

La importancia de “Europa”: agentes e ideas

“Europa”, entendida aquí como los Estados miembros de la UE, el Consejo y la Comisión como agentes dentro de la UE y, finalmente, el grupo de los Estados de Schengen, fue un agente en la configuración de todos los ámbitos de la política española de inmigración. Pero esta influencia fue cambiando a lo largo del tiempo y dependiendo de la importancia de los temas de inmigración y asilo en España o en el plano europeo. También incidieron las ideas que los agentes políticos en

¹⁰ RD 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE de 21/07/2001; correcciones BOE de 06/10/2001).

¹¹ Cf. Pascual Aguelo Navarro, El Tribunal supremo anula 13 artículos del reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería, en: Revista de Extranjería 14 (2003), nº 03. Cf. advertencias previas sobre los problemas del Reglamento de ejecución en Aurelia Álvarez Rodríguez, Algunas irregularidades detectadas en el RD 864/2001, en: Entre Culturas. Boletín del Programa de Inmigrantes de Cáritas Española, nº 41, julio-septiembre 2001, págs. 7-12.

España tenían de Europa y cómo se referían a ellas. A continuación, a fin de exponer estos aspectos, se considerarán en primer lugar las influencias que ejercieron los diversos protagonistas europeos sobre todo en la normativa española, para tratar después las ideas y las referencias a Europa por parte de los implicados, tomando como ejemplo los partidos con representación parlamentaria. En este contexto se relacionarán finalmente los resultados con el modelo de europeización presentado al comienzo de este libro.

Los Estados miembros de la Comunidad/Unión Europea ejercieron una función ejemplar que sobre todo pudo aprovecharse en los años ochenta, cuando España no tenía ninguna experiencia en política de inmigración. Un papel especial lo desempeñó en este sentido Italia, que presentaba una serie de características estructurales sobre migraciones similares a España (la legislación italiana sobre emigración de principios del siglo XX ya había ejercido esta función ejemplar para España). Hubo referencias al respecto en el transcurso de la elaboración de la Ley de Extranjería de 1985¹². Al mismo tiempo se tuvieron en cuenta las gestiones realizadas por los entonces Estados miembros a fin de intensificar la protección de las fronteras exteriores resultantes del proyecto del mercado interior común. A ello se añadió el interés del entonces Gobierno socialista en España por equiparar rápidamente al país, bajo el signo de la modernización, con el resto de Estados miembros, y por presentarse como un "buen europeo". Sin embargo, este tipo de influencia fue mutua, pues aspectos como la regularización española de 1985 o la introducción de la política de contingentes fueron recogidos, por ejemplo, por Italia¹³.

La cooperación intergubernamental de los Estados miembros, que con el Tratado de Maastricht había encontrado su ubicación institucional en el denominado "tercer pilar" en forma del Consejo Justicia y Asuntos del Interior, repercutió de formas muy diferentes con sus resoluciones y recomendaciones sobre los temas de asilo, admisión y repatriación. Por ser jurídicamente facultativos y por lo general representar sólo el mínimo denominador común, los contenidos fundamentales ya se encontraban en España sobre todo en la situación jurídica ya existente. No obstante, en diversos detalles las normas españolas divergían de las recomendaciones y resoluciones por ser "más generosas" o más restrictivas, lo que se debía a las tradiciones jurídicas españolas o, en algunos casos, al deseo del Gobierno de lograr una mayor "efectividad" de las medidas restrictivas. En algunos casos se tuvieron en cuenta en reglamentaciones promulgadas con posterioridad, como por ejemplo en el Decreto sobre reagrupación familiar de 1993. La influencia más sostenible en forma de una reformulación de la Ley de Asilo la ejercieron en 1994 las resoluciones sobre el derecho de asilo de 1992 en conexión con el Convenio de Dublín (1990) que, en su calidad de convenio de derecho internacional, también se asignó al ámbito intergubernamental¹⁴.

¹² En 1999 hubo referencias a Italia y Francia en la elaboración de la nueva Ley de Extranjería.

¹³ Así, un estudio español sobre la reglamentación jurídica de la inmigración en Italia habla del "espejo italiano". Solanes Corella, *El espejo italiano*.

¹⁴ En este contexto, para comprender mejor su implementación en cada caso, sería aconsejable analizar las posiciones de los representantes españoles en las negociaciones de Bruselas.

La influencia de la Comisión Europea fue indirecta hasta finales de los años noventa, al no poder actuar con iniciativa en este campo reservado a los Estados. Sin embargo, con sus comunicaciones al Consejo y al Parlamento funcionó como importante transmisor de posiciones y propuestas que fueron recibidas de forma distinta. Precisamente en los ámbitos en los que la postura española era poco definida y poco madura, como en la política de la integración social de los inmigrantes, se formularon iniciativas, como mostró el Plan de Integración de 1994. Pero cuando por el contrario preponderaron los intereses propios, el Gobierno español también ignoró las observaciones que había formulado la Comisión, como por ejemplo en el caso de la regularización de trabajadores extranjeros en 1991.

La cooperación de los países, Schengen, que no se había comunitarizado hasta 1997 y que anteriormente ocupaba un papel secundario respecto a los órganos de la Comunidad, fue también influyente. De esta cooperación de los Estados, Schengen, a los que España pretendía adherirse en breve, surgieron compromisos que, por su configuración de contrato del derecho internacional, eran más vinculantes que las reflexiones en el plano comunitario. Se trataba de la protección fronteriza, de la política de visados y de la política de asilo. Por ello, la renuncia a los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen repercutió en una creciente intensificación de los controles de la frontera marítima española, extensa y difícil de inspeccionar, unos controles que se intensificaron con el aumento de la cooperación con el resto de países de la costa norte del Mediterráneo. Que España ya había enfocado su política hacia estos contenidos incluso antes de su adhesión al Acuerdo de Schengen lo mostró la firma del convenio con Marruecos sobre la readmisión de nacionales de terceros Estados que se habían internado ilegalmente en el país, un convenio inspirado en el convenio acordado por los Estados de Schengen con Polonia.

En la política de visados, que los Estados de Schengen ya coordinaban antes de su comunitarización, se mostró la influencia de los compromisos, aunque éstos coincidían con la consideración paralela de los intereses nacionales. Así, por ejemplo, la introducción del visado obligatorio para los Estados del Magreb en 1991 tuvo lugar en atención a la esperada adhesión al Acuerdo de Schengen. España actuó de tal modo que, por el interés de mantener buenas relaciones políticas con estos Estados, esta medida no se implantó hasta que el resto de Estados miembros también exigieron la presentación del visado, de modo que frente al país vecino se pudo hacer valer el argumento de la coacción. Esta misma consideración por la política exterior, en este caso con respecto a Colombia como país latinoamericano al que España estaba conectada históricamente, hizo que el Gobierno español fuera retrasando la introducción de la obligación de visado durante tanto tiempo como le fue posible.

La política de asilo, que había sido un móvil esencial tanto de la cooperación de Schengen como de las gestiones para instaurar una política de inmigración unitaria en el plano comunitario con el objetivo de impedir que se pudieran burlar las restricciones para la inmigración mediante la solicitud de asilo, no tuvo un signifi-

cado especial para España. La moderación de las cifras de solicitantes de asilo estaba muy por debajo de los otros Estados europeos. Sin embargo, en beneficio de la unidad europea el país llevó a cabo una amplia reforma de su derecho de asilo, como resultado de la adhesión al Acuerdo de Schengen así como al Convenio de Dublín, que comprendía todos los Estados de la Comunidad. Pero también en la política de asilo, por mucho interés que hubiera en la integración europea, se tuvieron en cuenta los propios intereses. De este modo, España estaba dispuesta mientras tanto a bloquear el proceso de armonización en el plano de la UE, como quedó de manifiesto en el debate con Bélgica por la concesión de asilo a militantes de ETA en 1995.

A diferencia de las dimensiones de Europa presentadas por los protagonistas europeos, la referencia a "Europa" en los debates políticos analizados en España tiene que ver básicamente con la imagen que los partidos tenían de ella. Para el PSOE, que en la época de la dictadura de Franco había considerado a Europa como un contraproyecto social, la intervención en la Comunidad Europea en los años ochenta fue un elemento importante y anhelado con entusiasmo para la modernización de España. Sin embargo, en la siguiente década se impuso una imagen más sobria y menos idealizadora que condujo a que el Gobierno socialista pasara a defender en mayor medida explícitamente intereses nacionales. Por el contrario, para el PP los puntos de referencia de la modernización de la sociedad no se hallaban en "Europa", sino fundamentados en la propia historia, de modo que el partido, incluso desde su período de oposición, hizo valer con más fuerza los intereses nacionales que había que defender frente a la UE. Sin embargo, al asumir la responsabilidad de Gobierno, la referencia parcial a la UE sólo interesó al PP cuando se pudieran apoyar sus propios objetivos, como por ejemplo el de una política de inmigración restrictiva¹⁵.

Por parte del gobierno, fuera socialista o conservador, la referencia a Europa se empleó sobre todo para defender las restricciones en política de inmigración. De esta manera, los Gobiernos intentaban conceder a su posición más autoridad, remitiendo a una especie de instancia normativa superior. En ello no tenía gran importancia qué compromisos jurídicos constituían de hecho las prescripciones europeas que se alegaban. Tanto acuerdos internacionales como el de Schengen como meras declaraciones políticas en forma de conclusiones de cumbres europeas se instrumentalizaron en este sentido. Para poder fundamentar normativas más generosas, la oposición apenas empleaba esta referencia, como por ejemplo el PSOE en 1999 en las discusiones sobre la nueva Ley de Extranjería. Para argumentar sus demandas de liberalización se recurrió más bien (en particular Izquierda Unida), a normas jurídicas internacionales que tenían como contenido la protección de los derechos humanos o que abordaban la situación de los inmigrantes,

¹⁵ Cf. Angel Alaminos, *Domestic Actors and Spanish European Policy*, en: Richard Gillespie/Richard Youngs (Ed.), *Spain: The European and International Challenges*, London 2001, págs. 93-104. Miguel Herrero de Miñón, *Política exterior*, en: Tusell, Javier (Ed.), *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona 2000, págs. 41-54, aquí pág. 44.

redactadas por organismos como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la Organización Internacional del Trabajo. Aun cuando estas normas no se podían aplicar directamente, se intentó hacer valer una autoridad moral en cierto modo superior frente a normativas basadas en el derecho de la UE o en compromisos europeos.

Según la posición política, era una u otra imagen de "Europa" lo que se defendía en la discusión. Por parte de los gobiernos fue presentada como una instancia superior relativamente estática y no influenciada directamente, para así poder bloquear propuestas de la oposición que superaban las intenciones del Gobierno. La oposición (sobre todo Izquierda Unida) dibujaba por el contrario la imagen de una Europa dinámica, en cuya formación de la opinión pública participaban de forma activa los Estados miembros. De este modo se pudo argumentar que España pudiera acordar fácilmente, en calidad de "vanguardia", normas generosas que superaban el consenso mínimo, sin estar obligada a esperar la reglamentación de Bruselas.

Si se relacionan estas conclusiones con los modelos de europeización presentados al comienzo de este libro, se pone de manifiesto que la política de inmigración como totalidad no se puede clasificar en sólo uno de los tres tipos ideales. Según el entorno político, la europeización tuvo consecuencias distintas que interferían entre sí y que coincidían con estos tipos ideales en diferente medida y en diferentes correlaciones. La política de asilo estaba en consonancia con la integración positiva por tratarse de una especie de implementación prevista, en la medida en que los acuerdos de Schengen y Dublín, así como las Conclusiones de Londres, ofrecieron prescripciones relativamente concretas para las reformas a fin de impedir solicitudes de asilo no fundamentadas o fraudulentas¹⁶. En los asuntos de admisión al territorio y al mercado laboral y de las condiciones de la estancia, la clasificación no fue posible con la misma definición. Por una parte había objetivos, como por ejemplo la prevención de más inmigración de trabajadores de terceros Estados, cuya aplicación, conforme a las recomendaciones y resoluciones jurídicamente facultativas originadas en la cooperación intergubernamental, estaba sujeta al propio criterio. Esto coincidía con la integración negativa. Por otra parte, estos objetivos no tenían un carácter jurídicamente vinculante, sino que eran sobre todo acuerdos políticos de los cuales los Estados miembros podían desviarse, lo que hizo clasificar estas cuestiones más bien en el ámbito de la integración marginal. En cambio, la política de la integración social de los inmigrantes, en la que los Estados miembros se reservaban la competencia exclusiva, se puede clasificar claramente como integración marginal. Las declaraciones en el plano europeo, en particular las comunicaciones de la Comisión Europea, cumplieron la función de influir visiblemente en la discusión española sobre este tema, por lo menos a

¹⁶ Cf. una clasificación con reservas similares en Vink, aunque muestra con el ejemplo de los Países Bajos que no se puede confirmar completamente. Maarten P. Vink, Negative and Positive Integration in European Immigration Policies, en: European Integration Online Papers (EioP) 6 (2002) N° 13 <Online [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013.htm>] (22/08/2002)>.

mediados de los años noventa, sin prescribir objetivos o mecanismos reglamentarios concretos. Pero el modelo fijaba para cada uno de los tipos condiciones adicionales, a fin de poder hablar efectivamente de una europeización. En el caso de la integración positiva se trataba de adaptación institucional, en la negativa de un desplazamiento de las estructuras de oportunidad, y en la integración marginal de la transformación de puntos de vista y de expectativas de los agentes implicados. No obstante, estas condiciones se dieron también en otros tipos aparte de aquellos a los que se habían atribuido. Así, por ejemplo, en las reformas del asilo también fue importante la transformación de las ideas y de las expectativas. Debido a estas interferencias de las clasificaciones expuestas anteriormente, en el caso de la política de inmigración española sólo puede tratarse de tipos mixtos¹⁷.

La importancia de los intereses de la política interior: atención a las necesidades del mercado laboral

La relación entre los planteamientos de la política de interior y los compromisos de la política europea fue notoriamente tensa. Aun cuando reinara un amplio interés por la integración europea y los objetivos tanto en el plano nacional como europeo miraran en la misma dirección, en ocasiones algunos intereses particulares de la política interior desempeñaron un papel decisivo en la configuración de la política española de inmigración. Las condiciones del mercado laboral español y de la política de regularización de trabajadores extranjeros muestran cómo se persiguieron intereses nacionales contrarios a los planteamientos europeos.

Siguiendo la tradición nacional, el mercado laboral español quedó protegido de la competencia extranjera con el sistema de permisos de trabajo prescritos por la Ley de Extranjería de 1985. Tanto la economía regular como el sector informal, este último bastante extendido en España, desarrollaron a pesar del elevado nivel de desempleo una demanda de mano de obra extranjera en el segmento salarial bajo de algunos sectores (agrario, construcción, servicios). De esta tensión entre la atracción y a su vez restricciones para el acceso surgió el problema de la creciente irregularidad. Para suavizar esta tensión, España llevó a cabo acciones de regularización mediante las cuales los trabajadores ilegales pudieron incorporarse en el sistema legal. Sin embargo, esta medida ignoraba prácticamente las restricciones existentes, pues las campañas, que cada vez se anunciaban como únicas, ofrecían con su repetición en períodos regulares una estrategia a medio plazo para el acceso al mercado laboral legal. El intento de controlar la inmigración de mano de obra mediante contingentes anuales tampoco funcionó tal y como se había planeado. Estos contingentes más bien se convirtieron en otra forma de regularización para

¹⁷ Knill/Lehmkuhl, *How Europe Matters*, pág. 11, ya habían destacado estas posibilidades. Lavenex muestra lo mismo con respecto a la política de asilo y refugiados en Alemania y Francia. Lavenex, *The Europeanisation*, pág. 204.

los trabajadores extranjeros irregulares que ya se hallaban en el país. No obstante, con ello los gobiernos españoles respondían claramente a los intereses de los empresarios, al ir incrementando sucesivamente desde su introducción en 1993 las dimensiones de los contingentes y simplificando las condiciones de acceso.

Con esta política, a pesar de que esas condiciones de acceso seguían siendo restrictivas, España no siguió los planteamientos defendidos por la Unión Europea de que en principio no se debía admitir a trabajadores de terceros Estados y de que, en todo caso, había que considerar su admisión una excepción. Esta forma de actuar supuso el desarrollo de una política propia e independiente dirigida a satisfacer los intereses nacionales en un ámbito determinado. Esta flexibilidad en el tratamiento de la inmigración pareció confirmarse a principios del nuevo siglo con la reformulación del concepto de inmigración en el plano europeo¹⁸. En los últimos años España intensificó esta estrategia en forma de convenios de migración con diversos Estados de origen. El objetivo de estos convenios era la gestión de la inmigración, además de la consideración de medidas sobre el retorno de los trabajadores a sus países de origen¹⁹. En caso de que, efectivamente, todos estos convenios se implementasen, cabía esperar que los trabajadores contratados retornaran realmente a sus países al término de sus contratos. De lo contrario, a pesar del endurecimiento de las condiciones de residencia impuesto por el Gobierno conservador en los últimos años, podría suceder lo mismo que con los *Gastarbeiter* de los antiguos países de contratación al norte de los Pirineos²⁰.

Sin una mejora de la situación en los Estados de origen, que también se tiene en cuenta en las reflexiones de la Unión Europea pero que no se alcanzará a corto plazo, el retorno parece improbable. Hay que preguntarse hasta qué punto existe la voluntad de ayudar a estas regiones por medio de la cooperación para el desarrollo a fin de que la emigración deje de representar para una parte de la población una alternativa necesaria. En el caso español podrían surgir dudas, por ejemplo, con respecto a Marruecos, pues el desarrollo de sectores económicos de ese país, que podrían ejercer los efectos deseados (por ejemplo en la pesca, el cultivo de frutas y verduras) significaría una competencia considerable para la economía española y para otros países europeos de la cuenca del Mediterráneo.

¹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación COM(2000) 757 final, pág. 13.

¹⁹ Se firmaron convenios relativamente idénticos para regular los movimientos migratorios y las migraciones laborales con Colombia, Ecuador, Marruecos, la República Dominicana (todos en 2001), así como con Rumanía y Polonia (2002). El único que no contiene disposiciones sobre el retorno de los trabajadores es el convenio con Marruecos. Véase un análisis más concreto de los contenidos en María Luisa Trinidad García, Los acuerdos migratorios bilaterales concluidos por España: Un complejo instrumento para unos resultados escasos, en: F. Javier García Castaño/Carolina Muriel López (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 493-506.

²⁰ También lo supone Luís V. Abad Márquez, Trabajadores inmigrantes en las economías avanzadas. La paradoja de la demanda adicional en mercados con exceso de oferta, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 459-468, aquí pág. 465.

La importancia de los intereses de la política exterior: las complicadas relaciones con Marruecos

Marruecos fue el factor más trascendente de la política exterior en la configuración de la política de inmigración española, ya que por una parte era el país de origen con más representación de inmigrantes de terceros Estados, y por otro porque como país vecino era el país de tránsito más importante para la inmigración ilegal hacia España. Las relaciones consistían en una compleja interacción de diversos conflictos, tanto actuales como de origen histórico, que dependiendo del momento se encendían con distinta virulencia. Cuando los intereses españoles requerían buenas relaciones, el cultivo de estas relaciones se manifestaba en una deferencia en el trato con la otra parte. En fases en las que se llevaba a cabo una política más bien de confrontación, el enrarecimiento de las relaciones perjudicaba la efectividad de las medidas españolas.

Además del problema de la inmigración ilegal, formaban parte de los conflictos que relacionaban a España con el reino norteafricano las pretensiones territoriales sobre los dos enclaves españoles Ceuta y Melilla, el problema no resuelto sobre el Sáhara Occidental, la pesca o el contrabando de drogas.

Los efectos de las tensas relaciones con el país de origen Marruecos se manifestaron en los debates constitucionales de 1978 sobre el alcance de los derechos para los extranjeros. En la preocupación por conservar la integridad territorial de España en atención a la situación de Ceuta y Melilla y a la población de origen marroquí residente en ambos enclaves, estos derechos no debían extenderse demasiado. Por este mismo motivo, en la Ley de Extranjería de 1985 no se reguló el estatus de este grupo adaptándolo a las circunstancias específicas de ambas ciudades. Sin embargo, los problemas que esto ocasionó obligaron al Gobierno a formular soluciones específicas en el derecho de residencia. Cuando a principios de los noventa el Gobierno español favoreció el *modus vivendi* con el país vecino, tuvo en consideración aspectos particulares en la introducción de la obligación de visado, presentó la regularización de 1991 como medida compensatoria, pues sobre todo beneficiaba a los trabajadores marroquíes, y acordó un tratado de amistad.

Del hecho de que Marruecos también fuera país de tránsito para inmigrantes ilegales que se dirigían hacia España procedentes sobre todo del África Subsahariana y de Argelia, que intentaban bien llegar a Ceuta y Melilla o cruzar con barcas el Estrecho de Gibraltar en dirección al sur de España o adentrarse en el Atlántico para alcanzar las Islas Canarias, surgieron otras consecuencias. La reacción española consistió en intensificar los controles fronterizos por tierra y por mar, así como en la firma de un acuerdo de readmisión en 1992. La efectividad de estas medidas fue elevada, en tanto en cuanto Marruecos, en épocas de buenas relaciones, se mostró dispuesto a vigilar por su parte sus costas para evitar la partida de pateras y recoger a los inmigrantes interceptados. Pero cuando las relaciones se volvieron tensas y Marruecos intentó ejercer presión para conseguir otras demandas, com-

portándose inactivo en estos ámbitos, el resultado fue el aumento de la inmigración irregular hacia España. Como reacción se intensificaron los controles y las ciudades de Ceuta y Melilla se cercaron con un muro cuya construcción recordaba cada vez más al antiguo "telón de acero" de Europa Central. Como debido al progresivo empeoramiento de las relaciones tras la llegada del PP al Gobierno (a pesar de distensiones temporales) se siguió reduciendo la cooperación bilateral, en España creció el interés por europeizar estos aspectos, con el objetivo de poder hacer frente a Marruecos con mayor autoridad. Además de la cofinanciación del muro en torno a ambos enclaves, el "puesto avanzado de Europa", España reivindicó en consecuencia la firma de un acuerdo de readmisión entre la UE y Marruecos. Un ejemplo de ello era la política comunitaria de pesca que, no obstante, al mismo tiempo mostraba sus límites, pues un Marruecos cada vez más seguro de sí mismo ya no se dejaba imponer condiciones sin más. La escalada de diversos puntos de controversia después del período que nos ocupa, que ocasionó la retirada del embajador marroquí en octubre de 2001 y casi un incidente militar tras la ocupación marroquí de la isla Perejil en verano de 2002, no parecieron animar las expectativas de que pudiera aumentar a corto plazo la predisposición por cooperar²¹.

La importancia de los intereses de la política exterior: las relaciones con los países históricamente próximos de América Latina

Si bien las especiales relaciones históricas entre España y los Estados latinoamericanos eran importantes en el desarrollo de la política de inmigración, el respeto por estas relaciones, en el sentido de una preferencia de los ciudadanos latinoamericanos, fue retrocediendo considerablemente con los años. Estas especiales relaciones, basadas en antiguos vínculos coloniales y posteriormente en las dimensiones de la emigración a América Latina, si bien ya no gozan de la misma relevancia política que durante el régimen de Franco, siguen acentuándose especialmente. España está conectada con los Estados latinoamericanos en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, aunque el punto de referencia de las actuaciones políticas se ha desplazado a la Unión Europea, lo que origina ciertas ambivalencias y una discrepancia entre realidad y retórica con respecto a esta Comunidad²². Estas ambivalencias también se observaron en la política de inmigración.

La preferencia por los ciudadanos latinoamericanos se reflejó en los convenios de doble nacionalidad, que se habían firmado aún en la época de Franco, en la exención de visado, en la Ley sobre su equiparación en el mercado laboral (1969) y en la

²¹ En el marco de la crisis de Perejil también se llamó a consultas al embajador español. Ambos embajadores regresaron a sus cargos en febrero de 2003.

²² Sobre los problemas que ocasiona, p. ej. la presencia española en América Latina con sus fuertes intereses económicos, cf. Herrero de Miñón, *Política exterior*, págs. 47-50.

mención de la particular vinculación en la Constitución de 1978²³. También la Ley de Asilo de 1984 entraba dentro de este ámbito, pues había surgido partiendo de un sentimiento particular de solidaridad con los refugiados de América Latina, cuya situación se comparó con la de los españoles que se habían exiliado cuarenta años antes. Sin embargo, esta situación privilegiada se fue desvaneciendo en el marco de la integración española en la Comunidad Europea a partir de los años ochenta. Los latinoamericanos perdieron su estatus de equiparación con los españoles en el mercado laboral y se les concedieron a cambio muchas menos preferencias que finalmente se eliminaron por completo en el año 2000. Se endurecieron las disposiciones de entrada y, como consecuencia del aumento de las cifras de inmigrantes y de la política común de visados de los Estados de Schengen, se introdujo el visado obligatorio para algunos países latinoamericanos. Pero aunque se fuera reduciendo esta preferencia, sí fue precisa una especial consideración en la implantación, por ejemplo, de las restricciones para la entrada, pues de otro modo se hubieran podido producir importantes fricciones en la política exterior. En consecuencia, dichas medidas se postergaron, llegaron a suspenderse o, de ejecutarse, se presentaron como si España no hubiera sido responsable de su introducción sino una autoridad superior como la UE. En el resultado esto no cambió nada²⁴.

El papel de las experiencias migratorias: el pasado como país de emigración

En principio tiene cierta relevancia el pasado de España como país de emigración, en vista de los todavía más de un millón de españoles residentes en el extranjero. Pero en suma, su incidencia en la configuración de la política de inmigración y en la postura fundamental frente a la inmigración fue escasa. A la hora de evaluar esta incidencia, las experiencias migratorias pueden clasificarse en experiencias personales, "colectivizadas" e "institucionales".

Las experiencias personales de aquellos que vivieron directamente de uno u otro modo una migración desempeñaron un papel muy secundario en la política de inmigración española. Si lo hicieron, se trataba sobre todo de personas que habían experimentado el exilio durante la era de Franco y que en los debates acerca del artículo sobre asilo en la Constitución y sobre la Ley de Asilo de 1984 se refirieron a sus vivencias correspondientes. Pero esto sucedió más bien al margen, pues la mayoría de los exiliados comprometidos políticamente no fueron representativos en la política española de los años ochenta. En la documentación que se ha revi-

²³ CE arts. 11,3 y 56,1.

²⁴ A finales de 2002 esto volvió a observarse en discusiones sobre si España habría exigido o no frente a la UE la introducción del visado obligatorio para ecuatorianos. Cf. p. ej. los artículos en El País Digital "España presiona para que la UE exija visado a los ecuatorianos" (12/11/2002) y "Exteriores corrige a Interior sobre la petición de visado a ecuatorianos" (15/11/2002).

sado no hay ninguna referencia a declaraciones de emigrantes laborales que habían retornado a España.

Experiencias “colectivizadas” son las que se refieren a las experiencias migratorias sin referencia personal, que se presentan como públicas o incluso como experiencias de “la” sociedad²⁵. En este plano se hallaba, en el marco de la elaboración de la Ley de Asilo de 1984, el recuerdo del destino que sufrieron los refugiados de la Guerra Civil que se habían exiliado a América Latina por parte de aquellos que no habían experimentado personalmente la huida y el exilio. Con estas referencias se argumentaron las demandas de solidaridad con los refugiados de América Latina y la elaboración de una normativa por consiguiente generosa dentro de la Ley. Del mismo modo, esta especie de experiencia se empleó como medio de crítica de la política existente, al recurrirse al tratamiento de los emigrantes laborales españoles en el extranjero como baremo para valorar el tratamiento de los inmigrantes en España. Algo que hizo sobre todo la oposición de IU, y a principios de los años noventa también en parte la oposición conservadora. Sin embargo, ni siquiera se pudo constatar una repercusión en la legislación cuando se trataron conjuntamente en el Congreso, por ejemplo en 1998, las cuestiones de los españoles en el extranjero y de los inmigrantes en España.

Y cuando por fin se tuvieron en cuenta las experiencias migratorias en la sociedad española como un todo, éstas ejercieron de comprobante de la imposibilidad de que en España existiera xenofobia. Según este argumento, las experiencias obtenidas en el extranjero sobre las diferencias con respecto a los demás y en algunos casos sobre la experiencia de situaciones de discriminación, iban a preservar de la discriminación de otras personas. Esto significaba, por ejemplo, un distanciamiento de las agresiones xenófobas que tenían lugar en otros países europeos. Si bien diversas encuestas mostraron resultados que podían interpretarse de este modo, algunos sucesos concretos rebatieron tal suposición general. Precisamente los violentos ataques a ciudadanos marroquíes en El Ejido (Almería) a principios del año 2000, en una región con un elevado porcentaje de españoles emigrantes y retornados, contradecían claramente esta supuesta conexión.

Finalmente, la “experiencia institucional” se refiere a ciertas continuidades o incidencias, en parte existentes, de la antigua administración española de la emigración en la política de inmigración. Así, el organismo competente en materia de emigración laboral en el Ministerio de Trabajo se transformó a principios de los noventa para responder a las necesidades del país de inmigración. Sin embargo, apenas se dio una continuidad de la influencia en la política de inmigración, pues de la inmigración se encargaba el Ministerio del Interior. Así, por ejemplo, las reivindicaciones en materia de política social formuladas anteriormente por la administración de la emigración en beneficio de los españoles en el extranjero no tuvieron ninguna relevancia en la elaboración de la Ley de Extranjería. Sin embar-

²⁵ Según Harald Kleinschmidt, *Menschen in Bewegung. Inhalte und Ziele historischer Migrationsforschung*, Göttingen 2002, pág. 30, las experiencias personales transmitidas se diferencian entre ellas en que se adaptan al respectivo “entorno cognitivo”.

go, en esos años España todavía no se consideraba a sí misma país de inmigración. En cambio se observaron claros préstamos en cuestiones de organización. Así, la implementación de los primeros programas de promoción social de trabajadores extranjeros derivó de programas análogos para españoles en el extranjero y retornados. Además, la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como órgano consultivo dio a reconocer evidentes paralelismos con el Consejo de la Emigración, que existía desde hacía tiempo y ejercía funciones semejantes.

Este estudio ha mostrado que la evolución de la política española de inmigración tuvo lugar en una combinación compleja e interdependiente entre la europeización y los intereses nacionales, en la cual se aprovecharon numerosos factores que incidieron en parte en la misma dirección, en parte en direcciones opuestas. Esta complejidad, multiplicada por la cifra de Estados miembros, pone de manifiesto dónde residen los problemas en la elaboración de una política comunitaria de inmigración. El ejemplo de cómo se cumplen formalmente los compromisos europeos contraídos en el ámbito central de la admisión, pero cómo se eluden de hecho en favor de la protección de los intereses nacionales en el ámbito de la política económica y exterior, es un indicio de las posibilidades existentes. En una Unión Europea cada vez más extensa, en la que algunos países como España abogan desde hace tiempo por aumentar la trascendencia de los Estados nacionales y en la que se está discutiendo sobre una flexibilización de la inmigración legal en el plano europeo, estos modelos pertenecen quizás al futuro. Posiblemente sólo se pueda llegar a un acuerdo sobre una política de inmigración comunitaria cuando, a pesar de los márgenes obligatorios, siga existiendo suficiente libertad para que los Estados miembros puedan satisfacer sus intereses nacionales. Esta idea coincide con la propuesta de la pasada Presidencia italiana del Consejo sobre un sistema europeo de cuotas para inmigrantes que pueda dejar en manos de los Estados miembros la completa decisión sobre el alcance de la cuota. Como consecuencia de la insistencia en semejante autonomía de la política de inmigración que responda a los propios intereses nacionales del Estado, aumentará la tendencia a bloquear lo que no responda a los intereses, lo cual, como última consecuencia, va a excluir el concepto humanitario de la inmigración. Una evolución que ya está en marcha.

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP (Estados)	Estados de África, del Caribe y del Pacífico
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIC	Agrupaciones Independientes de Canarias
AISE	Asociación de Inmigrantes Senegaleses en España
AMDE	Asociación de Mujeres Dominicanas en España
ampl.	ampliada
AP	Alianza Popular
APDH	Asociación pro Derechos Humanos
apdo.	apartado
aprox.	aproximadamente
ARI-PERU	Asociación de Refugiados e Inmigrantes Peruanos en España
art.	artículo
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
ASTI	Asociación Solidaridad Trabajadores Inmigrantes
ATIME	Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España
AUE	Acta Única Europea
BOCE	Boletín Oficial de las Cortes Españolas
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado

BulLEG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BulLEU	Bulletin der Europäischen Union
CAAS	Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen
cap.	capítulo
CAVE	Confederación de Asociaciones de Vecinos
CC	Coalición Canaria
Cc	Código Civil
CC.OO.	Comisiones Obreras
CDS	Centro Democrático Social
CE	Comunidad Europea / Constitución Española
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
cf.	confer (consultar)
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
CIE	Comisión Interministerial de Extranjería
CIRIA	Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CITE	Centro de Información para Trabajadores Extranjeros
CiU	Convergència i Unió
compl.	completamente
coord.	coordinador
CPE	Cooperación Política Europea
DAC	Development Assistance Committee (de la OCDE)
DGM	Dirección General de Migraciones
DGOM	Dirección General de Ordenación de Migraciones
DO	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DS	Diario de Sesiones

DSC	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSS	Diario de Sesiones del Senado
EA	Eusko Alkartasuna
EC	European Community
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ed.	edición, editor, editado
EE	Euskadiko Ezkerra
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
en part.	en particular
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
et al.	y otros
ETA	Euskadi ta Askatasuna
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations
FEDORA	Federación de Organizaciones de Refugiados y Asilados en España
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GMx	Grupo Mixto
Ibíd.	Ibídem (en el mismo lugar)
IC	Iniciativa per Catalunya
IC-V	Iniciativa per Catalunya-Verds
Íd.	el mismo, la misma, los mismos
IEE	Instituto Español de Emigración
ILO	International Labour Organization
IMSERSO	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística

INEM	Instituto Nacional de Empleo
INSERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales
IU	Izquierda Unida
IU-IC	Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya
JAI	Justicia y Asuntos de Interior (Consejo)
LO	Ley Orgánica
LOE	Ley Orgánica de Extranjería
nº	número
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Observatorio Permanente de la Inmigración
OSE	Organización Sindical Española
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte (= NATO)
OUA	Organización de la Unidad Africana
p. a.	per anno
p.ej.	por ejemplo
pág(s).	página(s)
PCE	Partido Comunista de España
PDNI	Partido Democrático de la Nueva Izquierda
PDP	Partido Democrático Popular
PER	Plan de Empleo Rural
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto Interior Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSC	Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
pts.	pesetas
RD	Real Decreto
reedit.	reeditado
refund.	Refundida
rev.	revisado
s.l.	sine loco (sin localización)
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SEIE	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
SEPRA	Servicio para la Protección de los Asilados
sig(s).	siguiente(s)
SIVE	Sistema Integral de Vigilancia Exterior
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
USO	Unión Sindical Obrera
vol.	volumen
VOMADE	Voluntariado de Madres Dominicanas en España

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Periódicos

Boletín Oficial de las Cortes Españolas, Madrid 1948-1974.

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Madrid 1978 sigs.

Boletín Oficial del Estado, Madrid 1968 sigs.

Comisión de las Comunidades Europeas (Ed.), Boletín de la Comunidad Europea, Bruselas 1974-1994.

Comisión de las Comunidades Europeas (Ed.), Boletín de la Unión Europea, Bruselas 1995 sigs.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Madrid 1978 sigs.

Diario de Sesiones del Senado, Madrid 1978 sigs.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Bruselas 1968 sigs.

El País Digital <Online [<http://www.elpais.es>]>, 1999 sigs.

El País. Diario independiente de la mañana, Madrid 1983 sigs.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1990 sigs. (también con el título Europäische Kommisison (Ed.), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 1993 sigs.).

Bibliografía y documentos

I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de gobierno. Declaración de Guadalajara, Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, 18 y 19 de julio de 1991. <Online [<http://www.oei.es/icumbre.htm>] (01/03/2002)>.

- Abad Márquez, Luís V., Trabajadores inmigrantes en las economías avanzadas. La paradoja de la demanda adicional en mercados con exceso de oferta, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 459-468.
- Abarca Junco, Paloma, Nacionalidad y extranjería en la nueva Constitución, en: Fernández Rodríguez, Tomás R. (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución Española II*, Madrid 1978, págs. 349-390.
- Achermann, Alberto, Schengen und Asyl: Das Schengener Übereinkommen als Ausgangspunkt der Harmonisierung europäischer Asylpolitik, en: Íd./Biebner, Roland/Epiney, Astrid/Wehner, Ruth, *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*, Bern/München/Wien 1995, págs. 79-128.
- Achotegui, José, Planteamientos políticos básicos para la integración de los inmigrantes, en: *Año Europeo contra el racismo. Un enfoque progresista*, ed. por Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, s.l. 1997, págs. 31-60.
- Adroher Biosca, Salomé, La entrada, la permanencia y la salida de extranjeros en España, en: Íd./Charro Baena, Pilar (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 255-324.
- Adroher Biosca, Salomé, Los iberoamericanos en el Derecho español, en: *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* 72 (1996), págs. 1867-1904.
- Adroher Biosca, Salomé, Marco jurídico de la inmigración en España, en: *La intervención con inmigrantes desde los servicios sociales comunitarios*, ed. por Junta de Andalucía, Sevilla 1994, págs. 81-109.
- Adroher Biosca, Salomé/Charro Baena, Pilar (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995.
- Aguelo Navarro, Pascual, El Tribunal supremo anula 13 artículos del reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería, en: *Revista de Extranjería* 14 (2003) nº 03.
- Aguelo Navarro, Pascual, Notas urgentes sobre el texto de la nueva Ley Orgánica de Extranjería, en: Íd./Álvarez Rodríguez, Aurelia, *Ley de Extranjería. L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, Zaragoza 2000, págs. 69-96.
- Aguelo Navarro, Pascual/Álvarez Rodríguez, Aurelia, *Ley de Extranjería. L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, Zaragoza 2000.
- Aguilera Arilla, María-José/González Yanci, María Pilar/Rodríguez Rodríguez, Vicente, *La nouvelle immigration polonaise en Espagne*, en: *Revue Européenne des Migrations Internationales* 12(1) (1996), págs. 91-107.
- Aguilera Iborra, Francisco, *Gibraltar. Optionen unter Berücksichtigung der internationalen Politik und des völkerrechtlichen Rahmens*, (Beiträge zur internationalen Politik, 23), München 2000.

- Aguirre, Mariano/Rey, Francisco, Development Co-operation and Humanitarian Action in Spanish Foreign Policy, en: Gillespie, Richard/Youngs, Richard (Ed.), Spain: The European and International Challenges, London 2001, págs. 190-209.
- Aja, Eliseo (Coord.)/et al., La nueva regulación de la inmigración en España, (Novedades de derecho público, nº 1), Valencia 2000.
- Aja, Eliseo, Derechos y deberes fundamentales de los inmigrantes, en: Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració. Girona 5-7/11/1997, ed. por Fundació Caritas Immigració Girona, Girona 1998, págs. 151-160.
- Alaminos, Ángel, Domestic Actors and Spanish European Policy, en: Gillespie, Richard/Youngs, Richard (Ed.), Spain: The European and International Challenges, London 2001, págs. 93-104.
- Alba, Richard/Nee, Victor, Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration, en: Hirschman, Charles/Kasinitz, Philip/DeWind, Josh (Ed.), The Handbook of International Migration: The American Experience, New York 1999, págs. 137-166.
- Alburquerque, Francisco, Cooperación al desarrollo: ¿Instrumento para el desarrollo o de contención de los flujos migratorios?, en: Vargas Quiroz, Carlos (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 323-331.
- Alburquerque, Francisco, La cooperación oficial de España al desarrollo, en: Información Comercial Española, nº 702 (1992), págs. 144-159.
- Alonso Rodríguez, José Antonio, Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española, en: Información Comercial Española, nº 778 (1999), págs. 119-139.
- Alonso, José Antonio, Diez años de cooperación oficial al desarrollo en España, en: Vargas Quiroz, Carlos (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 295-314.
- Altman, Ida, Moving around and Moving on: Spanish Emigration in the Sixteenth Century, en: Lucassen, Jan/Lucassbsen, Leo (Ed.), Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives, Bern/Berlin 1997, págs. 253-269.
- Álvarez Carvallo, Jesús María, El Código Civil y la nueva Constitución, en: Fernández Rodríguez, Tomás R. (Ed.), Lecturas sobre la Constitución Española II, Madrid 1978, págs. 335-348.
- Álvarez Rodríguez, Aurelia, Algunas irregularidades detectadas en el RD 864/2001, en: Entre Culturas. Boletín del Programa de Inmigrantes de Cáritas Española, nº 41, julio-septiembre 2001, págs. 7-12.
- Álvarez Rodríguez, Aurelia, Guía de la nacionalidad española, 2ª ed., Madrid 1996.
- Álvarez Rodríguez, Aurelia, La nueva ley española de extranjería ¿Ruptura e incumplimiento de Tampere? ¿Innovación o seguimiento del modelo italiano?, en: Migraciones nº 7 (2000), págs. 89-135.
- Álvarez Rodríguez, Aurelia, Nacionalidad y emigración, Madrid 1990.

- Alzaga Villaamil, Óscar, Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978, Madrid 1978.
- Andrés Orizo, Francisco/de Andrés Cuartero, Mónica, La inmigración española en Bélgica. Una encuesta personal a emigrantes y familiares, Madrid 1999.
- Angenendt, Steffen (Ed.), Asylum and Migration Policies in the European Union, Bonn 1999.
- Apap, Joanna/de Bruycker, Philippe/Schmitter, Catherine, Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study, en: European Journal of Migration and Law 2 (2000), págs. 263-308.
- Aparicio, José Ramón, Políticas de inmigración y de integración desde la perspectiva del Gobierno Central, en: Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració. Girona 5-7/11/1997, ed. por Fundació Caritas Immigració Girona, Girona 1998, págs. 259-266.
- Aparicio, Rosa, El impacto económico de la inmigración: Costos para el Estado y movimiento de consumo y salarios, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Aparicio, Rosa, Las exigencias de la integración: Implicaciones de las distintas áreas de gestión: Educación, cultura, salud, vivienda, empleo y servicios sociales, en: Migraciones nº 0 (1996), págs. 25-44.
- Aprell Lasagabaster, Concha, El nuevo reglamento de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero), en: Revista de Administración Pública 140 (1996), págs. 313-333.
- Aragón Bombín, Raimundo, Balance del proceso de regulación y los nuevos proyectos para la integración de los inmigrantes, en: Íd./et al., Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España, (Itinera Cuadernos nº 6), Barcelona 1994, págs. 11-21.
- Aragón Bombín, Raimundo, Diez años de política de inmigración, en: Migraciones nº 0 (1996), págs. 45-59.
- Aragón Bombín, Raimundo, Hacia una política activa de inmigración, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 11 (1991), págs. 97-108.
- Aragón Bombín, Raimundo, Inmigración extranjera durante los años 80 y política durante la década de los 90, en: Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990, Barcelona 1991, págs. 98-106.
- Aragón Bombín, Raimundo, Inmigración y empleo. Consideraciones generales, en: Papers. Revista de Sociología nº 43 (1994), págs. 13-21.
- Aragón Bombín, Raimundo, La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 8-9 (1990), págs. 60-69.

- Aragón Bombín, Raimundo/et al., Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España, (Itinera Cuadernos nº 6), Barcelona 1994.
- Arango Vila-Belda, Joaquín, La inmigración en España a comienzos del siglo XXI: un intento de caracterización, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 57-70.
- Arango, Joaquín, Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: The Case of Spain, en: King, Russell/Lazaridis, Gabriella/Tsardanidis, Charalambos (Ed.), Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe, London 1999, págs. 253-276.
- Arango, Joaquín, Disparidades demográficas y potencial migratorio en el Mediterráneo, en: Roque, Maria Àngels (Ed.), Els moviments humans en el Mediterrani Occidental: simpòsium internacional, Barcelona 1990, págs. 117-135.
- Areste, Pedro, La Dirección General de Migraciones, la Oficina Única y la Comisión Interministerial de Extranjería, en: Borrás Rodríguez, Alegría (Ed.), Diez años de la ley de extranjería. Balance y perspectivas, Barcelona 1995, págs. 208-212.
- Asensi Sabater, José (Ed.), Comentarios a la Ley de Extranjería reformada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, Madrid 2001.
- Asensi Sabater, José, Presentación, en: Íd. (Ed.), Comentarios a la Ley de Extranjería, reformada por la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre, Madrid 2001, págs. 23-49.
- Aspectos humanos y sociales de la emigración, ed. por Delegación Nacional de Prensa, Propaganda y Radio del Movimiento, Madrid 1962.
- Ayuso Pozo, Anna, La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto, en: Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 54-55 (2001).
- Aznar López, Manuel, El extranjero ante el Estado social y democrático de derecho. Los derechos sociales, en: Boletín de Inmigración y Refugio nº 16 (1999), págs. 153-194.
- Bachoud, André, Hispanidad, en: Hérodote nº 57 (1990), págs. 16-26.
- Bade, Klaus J. (Ed.), Migration — Ethnizität — Konflikt. Systemfragen und Fallstudien, (IMIS-Schriften, vol. 1), Osnabrück 1996.
- Bade, Klaus J., Ausländer — Aussiedler — Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München 1994.
- Bade, Klaus J., Die 'Festung Europa' und die illegale Migration, en: Íd. (Ed.), Integration und Illegalität in Deutschland, Osnabrück 2001, págs. 65-75.
- Bade, Klaus J., Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2000.
- Bade, Klaus J., Historische Migrationsforschung, en: Oltmer, Jochen (Ed.), Migrationsforschung und Interkulturelle Studien: Zehn Jahr IMIS, (IMIS-Schriften, vol. 11), Osnabrück 2002, págs. 55-74.

- Bade, Klaus J., Sozialhistorische Migrationsforschung, en: Hinrichs, Ernst/van Zoon, Henk (Ed.), Bevölkerungsgeschichte im Vergleich. Studien zu den Niederlanden und Nordwestdeutschland, Aurich 1988, págs. 63-74.
- Baeza Sanjuán, Ramón, Asesoramiento y represión: los agregados laborales del Franquismo y la emigración española en Europa, en: Exils et migrations ibériques au XX siècle nº 3-4 (1998), págs. 100-123.
- Baldwin-Edwards, Martin, The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe, en: Journal of Common Market Studies 35 (1997), págs. 497-519.
- Baldwin-Edwards, Martin, Where Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone, en: Íd./Arango, Joaquín (Ed.), Immigrants in the Informal Economy in Southern Europe, London/Portland 1999, págs. 1-15.
- Baldwin-Edwards, Martin/Arango, Joaquín (Ed.), Immigrants in the Informal Economy in Southern Europe, London/Portland 1999.
- Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Ed.), The Politics of Immigration in Western Europe, Ilford 1994.
- Ballester Pastor, María Amparo, El trabajo de los extranjeros extracomunitarios en España, (Colección laboral, vol. 39), Valencia 1997.
- Barbadillo Griñán, Patricia, Extranjería, racismo y xenofobia en la España contemporánea. La evolución de los setenta a los noventa, Madrid 1997.
- Barbé, Esther, La Cooperación Política Europea: La revalorización de la política exterior española, en: Gillespie, Richard/Rodrigo, Fernando/Story, Jonathan (Ed.), Las relaciones exteriores de la España democrática, Madrid 1995, págs. 151-169.
- Barbé, Esther, Spain: The Uses of Foreign Policy Cooperation, en: Hill, Christopher (Ed.), The Actors in Europe's Foreign Policy, London 1996, págs. 108-129.
- Barreda, Mikel/Cuadros, Diana, Los beneficios económicos de la inmigración extranjera en Cataluña, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Barrios, Harald, Das politische System Spaniens, en: Ismayr, Wolfgang (Ed.), Die politischen Systeme Westeuropas, 2. ed. actual., Opladen 1999, págs. 563-603.
- Barro, Ana/Dirscherl, Klaus, Spanien und das Fremde, en: Bernecker, Walther L./Dirscherl, Klaus (Ed.), Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur, Darmstadt 1998, págs. 427-454.
- Barrutieta Sáez, Ángel, La emigración española. El timo del desarrollo, (Cuadernos para el diálogo - Los suplementos nº 78), Madrid 1976.
- Basabe Llorens, Felipe/González Escudero, María Teresa, The Parliament of Spain: Slowly Moving onto the European Direction?, en: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Ed.), National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, (Schriften des Zentrums für europäische Integrationsforschung, vol. 44), Baden-Baden 2001, págs. 199-221.

- Bassols, Raimundo, España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85, Madrid 1995.
- Bauböck, Rainer, Transnational Citizenship. Membership and Rights in Immigration, Aldershot 1994.
- Bayón Mariné, Fernando, Legislación española de emigración, Madrid 1975.
- Beltrán Antolín, Joaquín, Expansión geográfica y diversificación económica. Pautas y estrategias del asentamiento chino en España, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Beltrán Antolín, Joaquín, Immigrés chinois en Espagne ou citoyens européens?, en: Revue Européenne des Migrations Internationales 13(2) (1997), págs. 63-79.
- Benlloch, Pablo, Actualidad legislativa, en: Migraciones nº 1 (1997), págs. 303-315.
- Benlloch, Pablo, Actualidad legislativa, en: Migraciones nº 6 (1999), págs. 205-212.
- Bernal, Antonio M., La emigración de Andalucía, en: Sánchez-Albornoz, Nicolás (Ed.), Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930, Madrid 1988, págs. 143-165.
- Bernecker, Walther L., Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert. Vom Ancien Régime zur Parlamentarischen Monarchie, Frankfurt a.M. 1990.
- Bernecker, Walther L., Spaniens Geschichte seit dem Bürgerkrieg, 3ª ed. rev. y ampl., München 1997.
- Bernecker, Walther L./Dirscherl, Klaus (Ed.), Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur, Darmstadt 1998.
- Blanc Altemir, Antonio, Un nuevo impulso a la arquitectura mediterránea de la Unión Europea, en: Íd. (Ed.) El Mediterráneo: un espacio para la cooperación, el desarrollo y el diálogo internacional, Madrid 1999, págs. 19-66.
- Blanco Fernández de Valderrama, Cristina, La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención, en: Migraciones nº 10 (2001), págs. 207-248.
- Blanco Fernández de Valderrama, Cristina, Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 71-82.
- Blanquer, David, Asilo en España. Garantías de extranjeros y garantías del interés general, Madrid 1994.
- Boada, Albert, Políticas de inmigración y de integración desde la perspectiva del Gobierno Autonómico, en: Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració. Girona 5-7/11/1997, ed. por Fundació Caritas Immigració Girona, Girona 1998, págs. 223-230.

- Böcker, Anita/Havinga, Tetty, *Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination*, (European Commission, Document), Luxemburg 1998.
- Bodega, Isabel/Cebrián, Juan A./Franchini, Teresa/Lora-Tamayo, Gloria/Matrin-Lou, Asunción, *Recent Migrations from Morocco to Spain*, en: *International Migration Review* 29 (1995), págs. 800-819.
- Boeck, Andreas, artículo "Dependencia-Theorien", en: Nohlen, Dieter (Ed.), *Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*, ed. complet. ampl. [10ª ed.], Reinbek bei Hamburg 1998, págs. 171-175.
- Bohrmann, Hans, artículo "Aufbewahrung", en: Íd./ Ubbers, Wilbert (Ed.), *Zeitungs-wörterbuch. Sachwörterbuch für den bibliothekarischen Umgang mit Zeitungen*, Berlin 1994, págs. 15-17.
- Bonmatí Antón, J.F., *Los españoles en el Magreb (siglos XIX y XX)*, Madrid 1992.
- Borrajo Iniesta, Ignacio, *El status constitucional de los extranjeros*, en: Martín-Retortillo, Sebastián (Ed.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 2, *De los derechos y deberes fundamentales*, Madrid 1991, págs. 697-766.
- Borrás Rodríguez, Alegría, *Evolución de la normativa en materia de nacionalidad. La reforma del sistema vigente*, en: Itinera. *Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990*, Barcelona 1991, págs. 58-62.
- Borrás Rodríguez, Alegría, *Los derechos del hombre inmigrante: tres años de aplicación de la Ley de Extranjería 7/85*, en: *Los derechos fundamentales del hombre inmigrante. Seminario 4-6/11/1988*, ed. por Delegación Diocesana de Inmigrantes ASTI, Madrid 1988, págs. 9-24.
- Borrás Rodríguez, Alegría/González, Cristina, *Aspectos concretos de la integración social*, en: Borrás Rodríguez, Alegría (Ed.), *Diez años de la ley de extranjería. Balance y perspectivas*, Barcelona 1995, págs. 214-230.
- Borrás, Susana/Font, Nuria/Gómez, Neus, *The Europeanization of National Policies in Comparison: Spain as a Case Study*, en: *South European Society & Politics* 3 (1998), págs. 23-44.
- Borregón Ribes, Vicente, *La emigración española a América*, Vigo 1952.
- Borreguero González, Luís, *El retorno de la emigración: problemas y posibles soluciones*, en: Cazorla Pérez, José (Ed.), *Emigración y retorno. Una perspectiva europea*, Madrid 1981, págs. 225-248.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, *When Europe hits Home: Europeanization and Domestic Change*. En: *European Integration Online Papers (EioP)* 4 (2000) n° 15 <Online [http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm] (17/05/2001)>.
- Boyd-Bowman, Peter, *Patterns of Spanish Emigration to the Indies until 1600*, en: *Hispanic American Historical Review* 56 (1976), págs. 580-604.

- Brauch, Hans Günter, La emigración como desafío para las relaciones internacionales y como área de cooperación Norte-Sur en el proceso de Barcelona, en: Marquina, Antonio, (Ed.) *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Madrid 1997, págs. 17-90.
- Breier, Horst, *Development and Migration: The Role of Aid and Co-operation*, en: OECD (Ed.), *Migration and Development. New Partnerships for Co-operation*, Paris 1994, págs. 162-186.
- Brubaker, Rogers, *Comments on "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic Status"*, en: *International Migration Review* 29 (1995), págs. 903-908.
- Bureau International du Travail (Ed.), *La réglementation des migrations*, vol. I: *Les législations sur l'émigration*, vol. II: *Les législations sur l'immigration*, (Études et Documents, Série O - Migrations, nº 3), Genève 1928.
- Bustos, Rafael, *La función legislativa*, en: Martínez, Antonia (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid 2000, págs. 37-68.
- Cabezas, Octavio, *Historia y balance social de la emigración española en el siglo XX*, Madrid 1979 (sin publicar, SEIE Informe 1/79).
- Cachón Rodríguez, Lorenzo, *Los sindicatos españoles y la inmigración*, en: *Migraciones* nº 4 (1998), págs. 71-109.
- Cachón Rodríguez, Lorenzo, *Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España*, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 69 (1995), págs. 105-124.
- Cagiano de Azevedo, Raimondo, *La política migratoria en Europa y su percusión en los países mediterráneos: situación presente y futura*, en: *Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990*, Barcelona 1991, págs. 34-41.
- Calvo Buezas, Tomás, *El crimen racista de Aravaca: crónica de una muerte anunciada*, Madrid 1993.
- Calvo Buezas, Tomás, *Inmigración en España: ¿Hospitalidad y racismo?*, en: Colomer Viadel, Antonio (Ed.), *Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo. La polémica Ley de Extranjería*, Valencia 2001, págs. 27-54.
- Calvo Buezas, Tomás, *Inmigración y racismo. Así sienten los jóvenes del siglo XXI*, Madrid 2000.
- Campo Cabal, Juan Manuel (Ed.), *Comentarios a la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000 reformada por la Ley Orgánica 8/2000)*, Madrid 2001.
- Campo Urbano, Salustiano del/Navarro López, Manuel, *Nuevo análisis de la población española*, Barcelona 1987.
- Campos Nordmann, Ramiro, *La emigración española en el crecimiento económico español*, Madrid 1976.
- Campuzano Medina, Carmen, *Los inmigrantes africanos en la fotografía de Prensa española: el diario "El País"*, en: Morales Lezcano, Víctor, *El desafío de la inmigración en la España actual: Una perspectiva europea*, Madrid 1994, págs. 227-245.

- Capo Giol, J./García Cotarelo, R./López Garrido, D./Subirats, J., *By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: The Rise and Decline of the Spanish Cortes*, en: Liebert, Ulrike/Cotta, Maurizio (Ed.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain, Turkey*, London 1990, págs. 92-130.
- Carbajo Isla, Alfonso, *La cooperación internacional de España*, en: Vargas Quiroz, Carlos (Ed.), *África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo*, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 351-360.
- Cardona Torres, Juan, *Régimen jurídico laboral de los extranjeros en España*, Barcelona 1985.
- Carrasco Carpio, Concha, *Inserción de los trabajadores inmigrantes no comunitarios en el mercado/s de trabajo del estado español*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Carrera Hernández, F. Jesús, *El derecho de asilo de los ciudadanos en el interior de la UE*, en: *Revista de Instituciones Europeas* 22 (1995), págs. 837-858.
- Carrillo, Ernesto/Delgado, Leticia, *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)*, Madrid 1998.
- Casas Álvarez, Francisco Javier, *Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo: reflexiones desde una óptica española*, en: *Migraciones* nº 8 (2000), págs. 101-126.
- Casas Álvarez, Francisco Javier, *Trabajadores extranjeros en España bajo la óptica de adhesión a la CEE*, en: *Revista de Instituciones Europeas* 8 (1981), págs. 67-80.
- Casas Pardo, José, *Nota sobre la solicitud de adhesión al Mercado Común Europeo*, en: *Revista de Instituciones Europeas* 5 (1978), págs. 789-795.
- Cases Méndez, José Ignacio (Ed.), *Emigración y constitución*, Madrid 1983.
- Casey, John P., *Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain*, Barcelona (Universitat Autònoma de Barcelona, Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia), doctoral thesis 1998.
- Casey, John, *Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora*, en: Gomà, Ricard/Subirats, Joan (Ed.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona 1998, págs. 317-340.
- Casillas Casillas, Casimiro, *Aspectos sociopolíticos de la inmigración en España*, en: *Ciencia Policial* 30 (1995), págs. 143-168.
- Castaño, Ángeles, *Una sociedad ahogada en un "mar de plásticos": factores precipitantes de una persecución étnica*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Castellani, Jean-Pierre, *Die Tagespresse im Medienwettbewerb — (teilweise) eine Erfolgsgeschichte*, en: Bernecker, Walther L./Dirscherl, Klaus (Ed.), *Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur*, Darmstadt 1998, págs. 565-580.

- Cazorla Pérez, José (Ed.), *Emigración y retorno. Una perspectiva europea*, Madrid 1981.
- Cazorla Pérez, José, Aspectos socio-jurídicos del retorno de los emigrantes, en: *Cases Méndez, José Ignacio (Ed.), Emigración y constitución*, Madrid 1983, págs. 145-174.
- Cazorla Pérez, José, La inmigración marroquí en España. Datos, opiniones y previsiones, en: *Revista Internacional de Sociología, Tercera Época 13 (sept.-dic. 1995)*, págs. 117-144.
- Cazorla Pérez, José, *Retorno al sur*, Madrid 1989.
- Cebrián Juan A./Bihina, Simón, Subsaharianos en España, en: *Migraciones nº 3 (1998)*, págs. 141-167.
- Celaya, Carlos, La inmigración en el discurso esquivo de los partidos políticos, en: *Awraq. Estudios sobre el Mundo árabe contemporáneo 14 (1993)*, págs. 227-250.
- Celaya, Carlos, La política en la frontera: Inmigración y partidos políticos en España durante 1996, en: *Migraciones nº 2 (1997)*, págs. 27-57.
- Charro Baena, Pilar, El trabajo de los extranjeros en España, en: *Adroher Biosca, Salomé/Charro Baena, Pilar (Ed.), La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 255-324.
- Charro Baena, Pilar/Ruiz de Huidobro, José M.ª, La ley Orgánica 4/2000: análisis técnico-jurídico de sus principales novedades, en: *Migraciones nº 7 (2000)*, págs. 7-56.
- Checa, Francisco (Ed.), *El Ejido, la ciudad-cortijo. Claves socioeconómicas del conflicto étnico*, Barcelona 2001.
- Checa, Juan Carlos/Arjona, Ángeles, Los estudios sobre migraciones en España. Una aproximación en: *Checa, Francisco/Soriano, Encarna (Ed.), Inmigrantes entre nosotros. Trabajo, cultura y educación intercultural*, Barcelona 1999, págs. 33-64.
- Clausen, Ursel, *Der Konflikt um die Westsahara*, Hamburg 1978.
- Closa, Carlos, Spain: The Cortes and the EU — A Growing Together, en: *Norten, Philip (Ed.), National Parliaments and the European Union*, London 1996, págs. 136-150.
- Colectivo loé, ¿Como estudiar las migraciones internacionales?, en: *Migraciones nº 0 (1996)*, págs. 7-23.
- Colectivo loé, *Exploración bibliográfica sobre estudios de inmigración extranjera en España*, Madrid 2002 <Online [http://extranjeros.mtas.es/es/general/Exploracion_Bibliografica.doc] (26/02/2003)>.
- Colectivo loé, *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, Madrid 1999.
- Colectivo loé, *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción (Polacos y marroquíes en Madrid y Barcelona)*, Madrid 1998.
- Colectivo loé, *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*, (Col.lecció Oberta, vol. 49), Valencia 1999.

- Colectivo loé, La política migratoria en España. Su relación con el marco europeo, documento presentado en la Italian Academy "Old differences and new similarities: American and European immigration policies in a comparative perspective," Columbia University New York (12-13/11/1999).
- Colectivo loé, La politique migratoire en Espagne après les élections de 1996. Entre la continuité et le flou, en: *Migrations Societé*, nº 10 (1998), págs. 93-104.
- Colectivo loé, Los inmigrantes en España, (Documentación Social, nº 66), Madrid 1987.
- Colectivo loé, Mujeres, inmigrantes y trabajo, (Colección inmigración y refugio, 2), Madrid 2001.
- Colectivo loé, Presencia del sur. Marroquíes en Cataluña, Madrid 1995.
- Collinson, Sarah, *Europe and International Migration*, 2ª ed., London 1994.
- Collinson, Sarah, Towards further Harmonisation? Migration Policy in the European Union, en: *Studi Emigrazione* 31 (1994), nº 114, págs. 210-237.
- Colomé Pujol, Delfín, Cooperación y política de inmigración, en: *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 11 (1991), págs. 72-75.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión — Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia, COM(98) 459 final, Bruselas 1998.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Política de inmigración y asilo, COM(94) 23 final, Bruselas 1994.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración, COM(2000) 757 final, Bruselas 2000.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM(2002) 564 final, Bruselas 2002.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM(2002) 175 final, Bruselas 2002.
- Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, Dictamen acerca la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Zaragoza 06/03/2001.
- Commission of the European Communities, Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration, SEC(91) 1855 final, Brussels 1991.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Right of Asylum, SEC(91) 1857 final, Brussels 1991.

- Commission of the European Communities, Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community. Experts Report, SEC(90) 1813 final, Brussels 1990.
- Compilación de las disposiciones dictadas sobre emigración, ed. por Inspección General de Emigración, vol. 1 (1848-1932), Madrid 1933.
- Congreso de los Diputados, Informe del Director de Comisiones de la S.G. del Congreso acerca de los escritos del G.P. Federal de IU núm. reg. 21207 y del señor Labordeta Subías núm. reg. 21525 y del error advertido en el apartado 1 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, Madrid 12/02/2001.
- Congreso de los Diputados, Situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España. Informe de la Comisión de Política Social y Empleo, Madrid 1999.
- Consejo de Estado, Dictamen al Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, (Expediente 2606/2000), Madrid 28/07/2000.
- Consejo de la Unión Europea, Registro para el Consejo y el Consejo Europeo: Grupo de alto nivel "Asilo y Migración"- Adenda al informe destinado al Consejo Europeo de Niza (Doc. 13993/00, ADD 1, LIMITE, JAI 152, AG 76), Bruselas 29/11/2000.
- Consejo de la Unión Europea, Nota al Consejo y al Consejo Europeo: Grupo de alto nivel "Asilo y Migración"- Remisión del informe destinado al Consejo Europeo de Niza (Doc. 13993/00, LIMITE, JAI 152, AG 76), Bruselas 29/11/2000.
- Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Cardiff 15 y 16 de junio de 1998. <Online [http://www.europarl.eu.int/summits/car1_es.htm] (28/08/2002)>.
- Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Dublín 13 y 14 de diciembre de 1996 <Online [http://www.europarl.eu.int/summits/dub1_es.htm] (28/08/2002)>
- Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. <Online [http://www.europarl.eu.int/summits/tam_es.htm] (28/08/2002)>.
- Consejo General del Poder Judicial, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, Madrid 26/07/2000.
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo, Valoración de la ley de Cooperación (julio 1998) <Online [<http://www.congde.org/valoracion.htm>] (07/05/2002)>.
- Cornelius, Wayne A., Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer, en: Íd./Martin, Philip L./ Hollifield, James F. (Ed.), Controlling Immigration. A Global Perspective, Stanford 1994, págs. 331-370.

- Cornelius, Wayne A./Martin, Philip L./Hollifield, James F. (Ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 1994.
- Cornelius, Wayne A./Martin, Philip L./Hollifield, James F., *Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control*, en: Íd. (Ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 1994, págs. 3-41.
- Corredera García, María Paz/Díez Cano, L. Santiago, *L'Espagne, nouveau pays d'immigration*, en: Costa-Lascoux, Jacqueline/Weil, Patrick (Ed.) *Logiques d'états et immigration*, Paris 1992, págs. 195-220.
- Corredera García, María Paz/Díez Cano, L. Santiago, *La política de "extranjería" en España*, en: Contreras, Jesús (Ed.), *Los retos de la inmigración. Racismo y pluriculturalidad*, Madrid 1994, págs. 121-144.
- Cortés Conde, Roberto, *Migración, cambio agrícola y políticas de protección*, en: Sánchez-Albornoz, Nicolás (Ed.), *Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid 1988, págs. 235-248.
- Council of Europe, *Intercommunity and Interethnic Relations in Europe*, MG-CR(91) 1 final.
- Crépeau, Francois, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles 1995.
- Cruz, Antonio, *Achievements in the Fields of Immigration and Asylum since January 1998*, en: *European Journal of Migration and Law* 1 (1999), págs. 243-254.
- Daum, Christophe, *Développement des pays d'origine et flux migratoires: la nécessaire déconnexion*, en: *Hommes & Migrations* n° 1214 (1998), págs. 58-72.
- De Bruycker, Philippe (Ed.), *Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union*, Brussels 2000.
- De Lucas Martín, Javier, *Sobre el papel de los derechos humanos en las políticas de inmigración. La necesidad de otra mirada sobre la inmigración, en tiempos de crisis*, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 41-56.
- De Lucas, Javier, *Efectos sin causa: sobre el 'efecto llamada'*, en: *El País Digital* de 10/06/2000.
- De Maeztu, Ramiro, *Defensa de la Hispanidad*, 3ª ed., Valladolid 1938.
- Defensor del Pueblo (Ed.), *Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España*, (Informes, estudios y documentos), Madrid 1994.
- Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales* 1985, Madrid 1986.
- Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales* 1986, Madrid 1987.
- Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales* 1987, Madrid 1988.
- Defensor del Pueblo, *Informe anual 1988 y debates en las Cortes Generales*, vol. 1, Madrid 1989.

- Defensor del Pueblo, Informe anual 1989 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1990.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1990 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1991.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1991 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1992.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1992 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1993.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1993 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1994.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1994 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1995.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1995 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1996.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1996 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1997.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1997 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1998.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1998 y debates en las Cortes Generales, vol. 1, Madrid 1999.
- Defensor del Pueblo, Informe anual 1999, Madrid. Online [<http://www.defensor-delpueblo.es/documentacion/informesanuales/informe1999.zip>] (13/12/2001)>.
- Defensor del Pueblo, Nota de prensa del Defensor del Pueblo sobre la negativa a recurrir la Ley de Extranjería, Madrid 23/03/2001.
- Del Arenal, Celestino, Política exterior de España hacia Iberoamérica, Madrid 1994.
- Del Arenal, Celestino/Nájera, Alfonso, La comunidad iberoamericana de naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España, Madrid 1992.
- Delegación Diocesana de inmigrantes (Ed.), El inmigrante extranjero entre nosotros, Madrid 1987.
- Delegación Diocesana de inmigrantes (Ed.), Guía del inmigrante, Madrid 1987.
- Delegación Diocesana de inmigrantes/ASTI (Ed.), El derecho a la reagrupación familiar en España, Madrid 1993.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo, (Biblioteca de Historia, vol. 13), Madrid 1992.
- Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo, El recurso al "mundo hispánico": elaboración y trayectoria de una política de sustitución, en: Tusell, Javier/et al. (Ed.), Congreso Internacional El Régimen de Franco (1936-1975). Política y Relaciones Exteriores, vol. 2, Madrid 1993, págs. 515-533.

- Delgado Ribas, Josep M., La emigración española a América Latina durante la época del comercio libre (1765-1820). El ejemplo catalán, en: *Boletín Americanista*, año XXIV, 32 (1982), págs. 115-137.
- Development Assistance Committee, Spain (Development Co-operation Review Series), en: *The DAC Journal* 3, nº 2 (2002).
- Development Assistance Committee, Spain, (Development Co-operation Review Series, 3), ed. por OECD, Paris 1994.
- Development Assistance Committee, Spain, (Development Co-operation Review Series, 27), ed. por OECD, Paris 1998.
- Díez de Aguilar, Ignacio, La solicitud de asilo, en: Mariño Menéndez, Fernando M./et al., *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, (Servicios Sociales, vol. 30), Madrid 1996, págs. 555-579.
- Díez Nicolás, Juan/Ramírez Lafita, María José, La inmigración en España. Una década de Investigaciones, (Colección Inmigración y Refugio, 1), Madrid 2001.
- Dirección General de Migraciones, Política inmigratoria en España 1990-1992, Madrid 1992 (sin publicar, SEIE Informe 9/92).
- Dokumente betreffend die Beitritte zu den Europäischen Gemeinschaften, Ausgabe 1987, vol. 2, Luxemburg 1988.
- Domínguez, Javier, El hombre como mercancía. Españoles en Alemania, Bilbao 1975.
- Dorado, Roberto, La estrategia del Gobierno durante los años ochenta, en: Guerra, Alfonso/Tezanos, José Félix (Ed.), *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista 1982-1992*, Madrid 1992, págs. 57-84
- Dubiel, Helmut, Niemand ist frei von der Geschichte. Die nationalsozialistische Herrschaft in den Debatten des Deutschen Bundestages, München 1999.
- Efionayi-Mäder, Denise/Chimienti, Milena/Dahinden, Janine/Piguet, Etienne, *Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen*, (Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus), Zürich 2001.
- Emigración: Política social y seguridad social, ed. por Sección de Política del Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1960.
- Epiney, Astrid, Das zweite Schengener Abkommen. Entstehung, Konzept und Einbettung in die Europäische Union, en: Achermann, Alberto/Biebner, Roland/Epiney, Astrid/Wehner, Ruth, *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*, Bern/München/Wien 1995, págs. 21-50.
- Espada Ramos, María Luisa, El derecho de asilo a revisión: Los costes de la coherencia con Europa, en: *Derechos y Libertades* 2, nº 3 (1994), págs. 157-184.
- Espada Ramos, María Luisa/Moya Escudero, Mercedes, La Ley reguladora de asilo y condición del refugiado de 26 de marzo de 1984: ¿Nacionalismo o internacionalismo?, en: *Revista de Estudios Internacionales* 6, nº 1 (1985), págs. 73-110.
- Espinar Vicente, José María, *Comentarios a la nueva Ley de extranjería*, Madrid 2001.

- Espinar Vicente, José María, *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*, Madrid 1994.
- Esteban, Jorge de/López Guerra, Luís, *El régimen constitucional español*, vol. 1, Barcelona 1980.
- Estrada Carrillo, Vicente, *Comentarios a la ley orgánica y reglamento de extranjería*, Madrid 1989.
- Europäisches Bürgerforum/Europäisches Komitee für die Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter (CEDRI), *Anatomie eines Prognoms z. B. El Ejido. Bericht einer Delegation europäischer Bürgerinnen und Bürger über die rassistischen Ausschreitungen vom Februar 2000 in Andalusien*, Basel 2000.
- European Commission (Ed.), *Development Cooperation Policy in the run-up to 2000. Collection of Communications from the Commission to the Council and the European Parliament and of Relevant Resolutions, Declarations and Conclusions of the Council of Ministers - May 1992/May 1995*, Luxemburg 1996.
- European Commission (Ed.), *Racism and Xenophobia in Europe*, (Eurobarometer Opinion Poll no 47.1), Brussels 1997.
- Ezquerro Ubero, José Javier, *El derecho a vivir en familia de los extranjeros en España: Ensayo de valoración de la normativa aplicable*, en: *Migraciones* nº 1 (1997), págs. 177-216.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *Los municipios y la integración social de los inmigrantes: Análisis y propuestas de actuación*, Madrid 1995.
- Fernández Asperilla, Ana, *La emigración como exportación de mano de obra: El fenómeno migratorio a Europa durante el franquismo*, en: *Historia Social* 30 (1998), págs. 63-81.
- Fernández Cordon, Juan A., *Políticas de inmigración e integración de los inmigrantes*, en: *Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1990-1991*, Barcelona 1992, págs. 276-278.
- Fernández Lagunilla, Marina, *Mecanismos de inclusión y exclusión en el discurso periodístico: Sobre la Ley de Extranjería*, en: Martín Rojo, Luisa/et al. (Ed.), *Hablar y dejar hablar (sobre racismo y xenofobia)*, Madrid (Editorial de la Universidad Autónoma de Madrid) 1994, págs. 45-61.
- Fernández Vargas, Valentina, *La emigración y las relaciones España-Iberoamérica*, en: Vives, Pedro A. (Ed.), *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. 1, Madrid 1992, págs. 615-633.
- Ferrer Lloret, Jaume, *Artículo 3*, en: Asensi Sabater, José (Ed.), *Comentarios a la Ley de Extranjería, reformada por la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre*, Madrid 2001, págs. 59-65.
- Ferrer Peña, Ramón M^a, *Los derechos de los extranjeros en España*, Madrid 1989.

- Ferrer Sanchís, Antonio, Cuestiones de derecho internacional privado en la Constitución española de 1978, en: Fernández Rodríguez, Tomás R. (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución Española II*, Madrid 1978, págs. 323-333.
- Fischer, Bernhard, *Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft vor und nach Maastricht*, (HWWA-Report, nº 127), Hamburg 1993.
- Flemming, Jens, artículo "Zeitungen" en: Asendorf, Manfred/Flemming, Jens/Müller, Achatz von/Ullrich, Volker, *Geschichte. Lexikon der wissenschaftlichen Grundbegriffe*, Reinbek bei Hamburg 1994, págs. 651-653.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Informe sobre la inmigración y el asilo en España*, Madrid 1998.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Programa Greco. *Valoración del programa por parte de la Comisión ad hoc del Foro*, Madrid 15/12/2000.
- Fortescue, Adrian, *Defining a European Immigration Policy*, en: *Towards a European Immigration Policy*, ed. por Philip Morris Institute for Public Policy Research, Brussels 1993, págs. 33-39.
- Freeman, Gary P., *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, en: *International Migration Review* 29 (1995), págs. 881-902.
- Freeman, Gary P., *Rejoinder*, en: *International Migration Review* 29 (1995), págs. 909-913.
- Freres, Christian/Sanz Trillo, Antonio, *Política exterior de España hacia América Latina desde la transición. Una visión crítica*, en: Tusell, Javier/Avilés, Juan/Pardo, Rosa (Ed.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid 2000, págs. 547-574.
- Frey, Peter, *Spanien und Europa. Die spanischen Intellektuellen und die Europäische Integration*, Bonn 1988.
- Fuentes Quintana, Enrique, *Tres decenios largos de la economía española en perspectiva*, en: García Delgado, José Luis (Ed.), *España, economía*, 6ª ed. ampl. y actual., Madrid 1993, págs. 1-140.
- Fundación CIPIE, *Inmigración y Racismo. Análisis de radio, televisión y prensa española*, Madrid 1995 sigs.
- Fundación Encuentro (Ed.), *Informe España 2001. Una interpretación de su realidad social*, Madrid 2001.
- Galparsoro García, Javier, *Solicitud de asilo en territorio nacional*, en: Mariño Menéndez, Fernando M./et al., *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, (Servicios Sociales, vol. 30), Madrid 1996, págs. 581-613.
- García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002.
- García Delgado, José Luis (Ed.), *España, economía*, 6ª ed. ampl. y actual., Madrid 1993.
- García Fernández, Jesús, *La emigración exterior de España*, Barcelona 1965.

- García Flórez, Dionisio, Ceuta y Melilla en el ordenamiento constitucional, en: Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos, ed. por Ministerio de Defensa/Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, (Cuadernos de Estrategia, 91), Madrid 1997, págs. 35-47.
- García Macho, Ricardo, El derecho de asilo y del refugiado en la Constitución Española, en: Martín-Retortillo, Sebastián (Ed.), Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, vol. 2, De los derechos y deberes fundamentales, Madrid 1991, págs. 767-797.
- García Oliver, Román, Derechos laborales de los extranjeros, en: Mariño Menéndez, Fernando M./et al., Derecho de extranjería, asilo y refugio, (Servicios Sociales, vol. 30), Madrid 1996, págs. 409-444.
- García Pérez, Rafael, El envío de trabajadores españoles a Alemania durante la segunda guerra mundial, en: Hispania 48 (1988), págs. 1031-1065.
- García Zarza, Eugenio, La emigración española a Iberoamérica: 1946-90. Estudio geográfico, en: Íd. (Ed.), Las migraciones en Iberoamérica. II jornadas de estudios geográficos iberoamericanos, Salamanca 1992, págs. 23-54.
- García, Gemma, Mercado de trabajo: El problema del paro, en: García Delgado, José Luís (Ed.), España, economía: Ante el siglo XXI, Madrid 1999, págs. 327-353.
- Garmendía, José A. (Ed.), La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno, Madrid 1981.
- Garmendía, José A., Emigración española a Alemania, en: Garmendía, José A. (Ed.), La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno. Madrid 1981, págs. 245-286.
- Garrido Falla, Fernando (Ed.), Comentarios a la Constitución, Madrid 1980.
- Garson, Jean-Pierre, The Implications for Maghreb Countries of Financial Transfers from Emigrants, en: OECD (Ed.), Migration and Development. New Partnerships for Co-operation, Paris 1994, págs. 275-287.
- Geddes, Andrew, Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?, (European Policy Research Unit Series), Manchester/New York 2000.
- Generalitat de Catalunya/Departament de Benestar Social, Pla interdepartamental d'immigració, Barcelona 1994.
- Gil Bazo, María Teresa, The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and their Implications for Human Rights, en: International Journal of Refugee Law 10 (1998), págs. 214-229.
- Gillespie, Richard, España y el Magreb: Una vía posible de política regional, en: Íd./Rodrigo, Fernando/Story, Jonathan (Ed.), Las relaciones exteriores de la España democrática, Madrid 1995, págs. 210-232.
- Gillespie, Richard, Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South, Basingstoke 2000.

- Gillespie, Richard, Spain and the Western Mediterranean, (ESRC "One Europe or several?" Programme Working Paper 37/01), Brighton 2001 <Online [<http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w37gillespie.pdf>] (22/03/2002)>.
- Gimbernat Ordeig, José Antonio, La función de las ONG ante los problemas migratorios, en: Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España, (Informes, estudios y documentos), ed. por Defensor del Pueblo, Madrid 1994, págs. 157-160.
- Giménez Chornet, Eduardo, Trabajadores extranjeros en España, (Textos legales), 2ª ed., Madrid 1982.
- Giménez Romero, Carlos, La integración de los inmigrantes y la interculturalidad, en: Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura 154 (1996), nº 607, págs. 119-149.
- Giménez, Carlos, Flujos migratorios del África subsahariana, en: Vargas Quiroz, Carlos (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 207-215.
- Gómez Castaño, Teresa, Europeos en España. Principales características de los nuevos flujos de inmigrantes, procedentes de la CEE, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo 4/5 (1989), págs. 113-123.
- Gómez Crespo, Paloma, En torno al integración: aportaciones para un debate sobre su conceptualización y análisis, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Gómez Crespo, Paloma, Gestación y puesta en práctica de la reagrupación familiar como estrategia, en: Migraciones nº 5 (1999), págs. 55-86.
- Gómez Fayrén, J./Bel Adell, C., Nueva inmigración africana en España: Inmigrantes subsaharianos, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Gómez Movellán, Antonio, Unión Europea, inmigración y el nuevo Reglamento de la ley de "extranjería" española: un comentario crítico, en: Jueces para la democracia nº 26 (1996), págs. 60-67.
- Gómez-Reino y Carnota, Enrique, Las libertades públicas en la Constitución, en: Fernández Rodríguez, Tomás R. (Ed.), Lecturas sobre la Constitución Española I, (2ª ed.), Madrid 1979, págs. 31-67.
- González Calleja, Eduardo/Limón Nevado, Fredes, La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e imperio en la prensa franquista durante la guerra civil española, Madrid 1988.
- González Campos, Julio D./et al., Derecho internacional privado. Parte especial, vol. 1. Derecho de la nacionalidad, derecho de extranjería y derecho procesal civil internacional, Oviedo 1984.
- González Campos, Julio, Reflexiones sobre la doble nacionalidad. Consecuencias en la emigración española, en: Cases Méndez, José Ignacio (Ed.), Emigración y constitución, Madrid 1983, págs. 91-102.

- González Sánchez, Enrique, España-CEE: Las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982, en: *Revista de Instituciones Europeas* 10 (1983), págs. 95-116.
- González Sánchez, Enrique, La adhesión de España a las Comunidades Europeas: Estado actual de la negociaciones (1), en: *Revista de Instituciones Europeas* 7 (1980), págs. 1029-1041.
- González Sánchez, Enrique, Las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas desde abril 1984 hasta su conclusión, en: *Revista de Instituciones Europeas* 12 (1985), págs. 439-464.
- González Sánchez, Enrique, Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas: enero 1983-marzo 1984, en: *Revista de Instituciones Europeas* 11 (1984), págs. 477-497.
- González Sánchez, Enrique, Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: septiembre 1980-diciembre 1981, en: *Revista de Instituciones Europeas* 9 (1982), págs. 87-102.
- González Sánchez, Enrique, Nota sobre la constitución y actuaciones del equipo español negociador con las Comunidades Europeas, en: *Revista de Instituciones Europeas* 5 (1978), págs. 781-787.
- González Yanci, M.a Pilar/Aguilera Arilla, M.a José, Los polacos en los nuevos flujos inmigratorios en España: una aceptación social diferente, en: *Espacio, Tiempo y Forma, Serie 6, Geografía*, vol. 9 (1996), págs. 73-91.
- González-Anleo, Juan, Una aventura solitaria: La emigración española a Suiza, en: Garmendía, José A. (Ed.), *La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno*, Madrid 1981, págs. 343-385.
- González-Rothvoss y Gil, Mariano, *La emigración a América, a Europa y al resto del mundo*, Madrid 1959.
- González-Rothvoss y Gil, Mariano, *La emigración española a Iberoamérica*, Madrid 1949.
- González-Rothvoss y Gil, Mariano, *Los problemas actuales de la emigración española* (Instituto de Estudios Políticos), Madrid 1949.
- Gortázar Rotaèche, Cristina, El control de los flujos migratorios: el refugio y el asilo, en: Roque, Maria Àngels (Ed.), *Els moviments humans en el Mediterrani Occidental: simpòsium internacional*, Barcelona 1990, págs. 367-376.
- Gortázar Rotaèche, Cristina, El derecho de asilo en España, en: Adroher Biosca, Salomé/Charro Baena, Pilar (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 609-662.
- Gortázar Rotaèche, Cristina, La protección jurídico internacional de los refugiados, en: Adroher Biosca, Salomé/Charro Baena, Pilar (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 557-607.
- Gortázar, Cristina J., The Regulation of Illegal Imigrants in Spain, en: De Bruycker, Philippe (Ed.), *Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union*, Brussels 2000, págs. 291-342.

- Gortázar, Cristina, Spain: Two Immigration Acts at the End of the Millenium, en: *European Journal of Migration and Law* 4 (2002), págs. 1-21.
- Gozálvez Pérez, Vicente (Ed.), *Inmigrantes marroquíes y senegaleses en la España mediterránea*, Valencia 1995.
- Gozálvez Pérez, Vicente, Descolonización y migraciones desde el África española (1956-1975), en: *Investigaciones Geográficas* 12 (1994), págs. 45-84.
- Gozálvez Pérez, Vicente, La inmigración africana hacia España: el acceso a través de la frontera sur, en: *Investigaciones Geográficas* 15/1996, págs. 5-18.
- Gozálvez Pérez, Vicente, Política de inmigración y presencia africana en la agricultura mediterránea de España en: Checa, Francisco (Ed.), *Africanos en la otra orilla. Trabajo, cultura e integración en la España mediterránea*, Barcelona 1998, págs. 19-59.
- Granados Martínez, Antolín, ¿Es virtual la realidad de la inmigración? La construcción mediática de la inmigración extranjera en España, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 437-448.
- Granados Martínez, Antolín, *La construcción mediática del inmigrante extranjero en España*, documento presentado en el VI Congreso de Sociología, A Coruña (sept. 1998).
- Grugel, Jean, España y Latinoamérica, en: Gillespie, Richard/Rodrigo, Fernando/Story, Jonathan (Ed.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid 1995, págs. 189-209.
- Guild, Elspeth, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union. Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusions*, Den Haag 1996.
- Guiraudon, Virginie, De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control, en: Íd./Joppke, Christian, *Controlling a New Migration World*, London 2001, págs. 31-64.
- Guiraudon, Virginie, *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris 2000.
- Guiraudon, Virginie, The Marshallian Tryptich Reordered. The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrants' Social Rights, en: Bommes, Michael/Geddes, Andrew (Ed.) *Migration and the Welfare State*, London 2000, págs. 72-89.
- Guiraudon, Virginie/Lahav, Gallya, A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control, en: *Comparative Political Studies* 33 (2000), págs. 163-195.
- Hailbronner, Kay, *Ausländerrecht. Kommentar*, Heidelberg 1992 sigs.
- Hailbronner, Kay, Die Asylrechtsreform im Grundgesetz, en: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 13 (1993), págs. 107-117.
- Hailbronner, Kay, Die europäische Asylrechtsharmonisierung nach dem Vertrag von Maastricht, en: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 15 (1995), págs. 3-13.

- Hailbronner, Kay, Die Rechtsstellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Staaten. Rechtsvergleichung und Europäische Harmonisierung, Baden-Baden 1993.
- Hailbronner, Kay, Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der Maastrichter Gipfelkonferenz, en: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 12 (1992), págs. 51-59.
- Hammar, Tomas, Comparative Analysis, en: Íd. (Ed.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge 1985, págs. 239-304.
- Hammar, Tomas, Introduction, en: Íd. (Ed.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge 1985, págs. 1-13.
- Han, Petrus, Soziologie der Migration, Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven, Stuttgart 2000.
- Hathaway, James C., The Evolution of Refugee Status in International Law 1920-1950, en: International and Comparative Law Quarterly 32 (1984), págs. 348-380.
- Heckmann, Friedrich/Bosswick, Wolfgang (Ed.), Migration Policies: A Comparative Analysis, Stuttgart 1995.
- Hein, Christopher, Derecho comparado europeo sobre asilo y refugio, en: Mariño Menéndez, Fernando M./et al., Derecho de extranjería, asilo y refugio, (Servicios Sociales, vol. 30), Madrid 1996, págs. 645-668.
- Heinelt, Hubert (Ed.), Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, (Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, vol. 4), Opladen 1994.
- Herbert, Ulrich, Fremdarbeiter. Politik und Praxis des 'Ausländer-Einsatzes' in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches, Bonn 1986.
- Herbert, Ulrich, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.
- Herranz Yolanda, La inmigración latinoamericana en distintos contextos de recepción, en: Migraciones nº 3 (1998), págs. 31-51.
- Herrero de Miñón, Miguel, España en el mundo, en: Tusell, Javier/Lamo de Espinosa, Emilio/Pardo, Rafael (Ed.), Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española, Madrid 1996, págs. 3-26.
- Herrero de Miñón, Miguel, Política exterior, en: Tusell, Javier (Ed.), El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000, Barcelona 2000, págs. 41-54.
- Herrero Muñoz-Cobo, Blanca, Codesarrollo: Alternativa para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Heywood, Paul, Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process, en: West European Politics 21 (1998), págs. 103-123.
- Heywood, Paul, The Government and Politics of Spain, 2ª ed., Basingstoke 2001.

- Hildenbrand, Andreas, Regionalismus und Autonomiestaat (1977-1997), en: Bernecker, Walther L./Dirscherl, Klaus (Ed.), *Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur*, Darmstadt 1998, págs.101-139.
- Hirschman, Charles, Theories of International Migration and Immigration: A Preliminary Reconnaissance of Ideal Types, en: Hirschman, Charles/Kasinitz, Philip/DeWind, Josh (Ed.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York 1999, págs. 120-126.
- Hix, Simon/Niessen, Jan, Reconsidering European Migration Policies. The 1996 Intergovernmental Conference and the Reform of the Maastricht Treaty, Brussels 1996.
- Hollifield, James F., Ideas, Institutions and Civil Society. On the Limits of Immigration Control in Liberal Democracies, en: *IMIS-Beiträge 10* (1999), págs. 57-90.
- Hollifield, James F., The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model, en: Bade, Klaus J., *Migration — Ethnizität — Konflikt: Systemfragen und Fallstudien*, (IMIS-Schriften, vol. 1), Osnabrück 1996, págs. 367-402.
- Hollifield, James F., The Politics of International Migration. How Can We "Bring the State Back in"?, en: Brettell, Caroline B./Hollifield James F. (Ed.), *Migration Theory. Talking across Disciplines*, New York 2000, págs. 137-185.
- Huntoon, Laura, Immigration to Spain: Implications for a Unified European Immigration Policy, en: *International Migration Review* 32 (1998), págs. 423-450.
- Ibáñez, Josep, La política exterior española ante la inmigración magrebí, en: *Papers. Revista de Sociología* nº 46 (1995), págs. 95-105.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *Atlas de Emigración*, Madrid 1970.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *Guía del emigrante que retorna*, Madrid 1983.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *Guía del emigrante que retorna*, Madrid 1985.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *I Congreso democrático de asociaciones de trabajadores españoles emigrantes en Europa*, Madrid 1983.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *II Congreso de la emigración española a ultramar*, Madrid 1960.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *III Congreso de la emigración española a ultramar*, Madrid 1966.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *IV Congreso de la emigración española*, Madrid 1972.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *La emigración española y el desarrollo económico*, Madrid 1959.
- Instituto Español de Emigración (Ed.), *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Madrid 1965

- Instituto Español de Emigración (Ed.), Tratado de establecimiento hispano-alemán, Madrid 1973.
- Instituto Español de Emigración, Bases y objetivos de política migratoria en 1986. Esbozo de su formulación para el discurso electoral, Madrid 1986 (sin publicar, SEIE Informe 0/86).
- Instituto Español de Emigración, Evolución de los cauces de participación en el seno de la estructura orgánica de la administración española de emigración, Madrid, diciembre 1984 (sin publicar, SEIE Informe 21/84).
- Instituto Español de Emigración, Informe general sobre la situación y problemas de la emigración española, Madrid 1976 (sin publicar, SEIE Informe 1/76).
- Instituto Español de Emigración, Política española de emigración en los siglos XIX y XX, Madrid 1981. (sin publicar, SEIE Informe 18/81)
- Instituto Nacional de Estadística (Ed.), España en cifras 2002, Madrid 2002.
- Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa. Principales Resultados, Madrid <Online [<http://www.ine.es/inebase/index.html>] (01/05/2003)>.
- Izquierdo Escribano, Antonio, Españoles en América Latina I, (Colección Informes, vol. 15), Madrid 1992.
- Izquierdo Escribano, Antonio, La inmigración en España 1980-1990, Madrid 1992.
- Izquierdo Escribano, Antonio, La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995), Madrid 1996.
- Izquierdo Escribano, Antonio, La política de inmigración en España: costes y beneficios de la integración en la Comunidad Europea, en: Sociedad y Utopía nº 1 (1993), págs. 117-125.
- Izquierdo Escribano, Antonio/Álvarez Silvar, Gabriel, Políticas de retorno de emigrantes, (Cursos, congresos e simposios, vol. 33), A Coruña 1997.
- Izquierdo Escribano, Antonio/López de Lera, Diego/Martínez Buján Raquel, Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 237-250.
- Jacobson, David, Rights Across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship, Baltimore 1996.
- Janer Torrens, Joan David, Política común de inmigración y acuerdos de readmisión, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Joffé, George, Europe and the Mediterranean: The Barcelona Process Five Years on, (RIIA Briefing Paper, New Series nº 16), London 2000.
- Joffé, George/Vasconcelos, Álvaro (Ed.), The Barcelona Process. Building a Euro-Mediterranean Regional Community, London 2000.

- Joly, Danièle, *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*, Basingstoke 1996.
- Joppke, Christian, *Why Liberal States Accept Unwanted Immigration*, en: *World Politics* 50 (1998), págs. 266-293.
- Jost, Stefan, *Die politische Mitte Spaniens. Von der Unión de Centro Democrático zum Partido Popular*, Frankfurt am Main 1994.
- Jurdao Arrones, Francisco, *España, asilo de Europa*, Barcelona 1990.
- Kaminsky, Annette, *Spanier in Deutschland*, en: *Ethnische Minderheiten in Deutschland*, ed. por Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung BIVS, Berlin 1994 (2ª entrega), págs. 3.1.7.-1-24.
- Kaufmann, Sylvia-Yvonne (Ed.), *Grundrechtecharta der Europäischen Union. Mitglieder und Beobachter des Konvents berichten*, Bonn 2001.
- King, Russell, *From Guestworkers to Immigrants: Labour Migration from the Mediterranean Periphery*, en: Pinder, David (Ed.), *The New Europe: Economy, Society, and Environment*, Chichester 1998, págs. 263-279.
- King, Russell, *Southern Europe in the Changing Global Map of Migration*, en: Íd./Lazaridis, Gabriella/Tsardanidis, Charalambos (Ed.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, London 1999, págs. 1-26.
- King, Russell/Black, Richard (Ed.), *Southern Europe and the New Immigrations*, Brighton 1997.
- King, Russell/Fielding, Anthony/Black, Richard, *The International Migration Turnaround in Southern Europe*, en: King, Russell/Black, Richard (Ed.), *Southern Europe and the New Immigrations*, Brighton 1997, págs. 1-25.
- King, Russell/Rybaczuk, Krysia, *Southern Europe and the International Division of Labour: From Emigration to Immigration*, en: King, Russell (Ed.), *The New Geography of European Migration*, London 1993, págs. 175-206.
- King, Russell/Warnes, Tony/Williams, Allan M, *International Retirement Migration in Europe*, en: *International Journal of Population Geography* 4 (1998), págs. 91-111.
- Kleinschmidt, Harald, *Menschen in Bewegung. Inhalte und Ziele historischer Migrationsforschung*, Göttingen 2002.
- Klingebiel, Stephan, *Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik*, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20 (1994), págs. 18-25.
- Klos, Christian, *Eine Reise von Rom nach Amsterdam: Die Entwicklung des europäischen Einwanderungsrechts*, en: Wolter, Achim (Ed.), *Migration in Europa. Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten*, Baden-Baden 1999, págs. 19-37.
- Klos, Christian, *Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der europäischen Migrationspolitik*, Konstanz 1998.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, en: *European Integration Online Papers (EioP)* 3 (1999), N° 7 <Online [<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>] (17/05/2001)>.

- Kocka, Jürgen, Sozialgeschichte. Begriff — Entwicklung — Probleme, 2ª ed. ampl., Göttingen 1986.
- Kocka, Jürgen, Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen, en: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Ed.), Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt am Main 2000, págs. 13-39.
- Köhler, Holm-Detlev, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in der Demokratie, en: Bernecker, Walther L./Dirscherl, Klaus (Ed.), Spanien heute. Politik - Wirtschaft - Kultur, Darmstadt 1998, págs. 268-293.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien, (BulleG, Beilage 3/76), Luxemburg 1976.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Einheitliche Europäische Akte, (BulleG Anexo 2/86), Luxemburg 1986
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Erweiterung der Gemeinschaft — Übergangszeit und institutionelle Folgen, (BulleG, Anexo 2/78), Luxemburg 1978.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Erweiterung der Gemeinschaft — Umfassende Überlegungen, (BulleG, Anexo 1/78), Luxemburg 1978.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Erweiterung der Gemeinschaft — Wirtschaftliche und sektorale Aspekte, (BulleG, Anexo 3/78), Luxemburg 1978.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Erweiterungsprobleme. Bestandsaufnahme und Vorschläge, (BulleG, Anexo 8/82), Luxemburg 1982.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Europa der Bürger — Berichte des Ad-hoc-Ausschusses, (BulleG Anexo 7/85), Luxemburg 1985.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Leitlinien für eine Wanderrichtungspolitik der Gemeinschaft, (BulleG, Anexo 9/85), Luxemburg 1985.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Intoleranz. Menschenrechte und Ausländer in der Europäischen Gemeinschaft, (Eurobarometer, Sonderausgabe November 1989), Brüssel 1989.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Ed.), Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens, (BulleG, Beilage 9/78), Luxemburg 1978.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, (Dokument), Luxemburg 1985.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften/DG Fischerei, Presseerklärung vom 26. März 2001.
- Körner, Heiko, The Experience in the Main Geographical OECD Areas — European Sending Countries, en: OECD, The Future of Migration, Paris 1987, págs. 64-85.

- Kreienbrink, Axel, Arbeitsmigration und Exil. Spanier, Portugiesen und Lateinamerikaner in Deutschland, en: *Matices. Zeitschrift zu Lateinamerika, Spanien und Portugal*, nº 16 (Winter 1997/1998), págs. 22-26.
- Kreienbrink, Axel, Aspectos da inmigración española, portuguesa e iberoamericana en Alemaña, en: *Estudios Migratorios. Arquivo da Emigración Galega* nº 10 (2000), págs. 109-129.
- Kreienbrink, Axel, Spanische Einwanderungspolitik im Spannungsfeld von europäischen Anforderungen und nationalen Interessen, en: Swiaczny, Frank/Haug, Sonja (Ed.), *Migration — Integration - Minderheiten. Neuere interdisziplinäre Forschungsergebnisse*, (Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, 107), Wiesbaden 2003, págs. 49-75.
- Labra Hidalgo, Marina, La persona extranjera ante la legislación vigente española, en: *II Informe sobre inmigración y trabajo social*, ed. por Diputació de Barcelona, Barcelona 1997, págs. 89-139.
- Ladrech, R., Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, en: *Journal of Common Market Studies* 32 (1994), págs. 69-88.
- Lang, Gernot, Das Gemeinschaftsrecht der Drittstaatsangehörigen. Eine Analyse der Rechtsstellung der Nicht-Unionsbürger im Recht von Europäischer Gemeinschaft und Union, (Nomos Universitätsschriften-Recht, vol. 289), Baden-Baden 1998.
- Läufer, Thomas (Ed.), Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, 3ª ed., Bonn 1999.
- Läufer, Thomas (Refund.), Europäische Gemeinschaft — Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn 1992.
- Lavenex, Sandra, The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security, Aldershot 2001.
- Lázaro González, Isabel, Noción de extranjero. Diferentes situaciones de extranjería. Normativa de extranjería, en: Adroher Biosca, Salomé/Charro Baena, Pilar (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 17-58.
- Leal, Jesús/Mayeur, Carolina (Ed.), Vivienda e integración social de los inmigrantes. Seminario europeo, (Estudios, vol. 31), Madrid 1997.
- Legaz, Luis, Fundamentos éticos de la emigración: El derecho de emigrar. La libertad de residencia. Sus limitaciones, en: *Problemas de la migración española*, (Semanas Sociales de España - XVIII Semana - Vigo - Santiago), ed. por Secretariado de la Junta Nacional de Semanas Sociales, Madrid 1959, págs. 205-221.
- Legislación de emigración. Índice histórico-cronológico, años 1623-1989, en: *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* 8/9 (1990), págs. 164-240.
- Legislación de extranjería. Índice histórico-legislativo años 1703-1989, en: *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 11 (1991), págs. 205-249.

- Libercier, Marie-Hélène/Schneider, Hartmut, *Migrants. Partners in Development Co-operation*, ed. por OECD, Paris 1996.
- Lingnau, Hildegard, *Neue Elemente in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der 1990er Jahre*, Berlin 1991.
- Lisbona, José Antonio, *Retorno a Sefarad. La política de España hacia sus judíos en el siglo XX*, Barcelona 1993.
- Lluch, Antoni M., *La presse et les immigrés en Espagne*, en: *Migrations Societé* 8, nº 46/47 (1996), págs. 125-131.
- López de Lera, Diego, *Inmigración y población europea en España. 1960-1992 - Madrid* (Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología), Diss. phil. 1994.
- López de Lera, Diego, *La inmigración en España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar*, en: *Revista española de investigaciones sociológicas*, nº 71-72 (1995), págs. 225-245.
- López del Amo, Fernando, *Algunas reflexiones ideológicas en torno a la "Ley de Extranjería" y su posterior "Reglamento de Ejecución"*, en: *Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1989-1990*, Barcelona 1991, págs. 146-152.
- López García, Bernabé (Ed.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Madrid 1996.
- López García, Bernabé (Ed.), *Inmigración magrebí en España. El retorno de los Moriscos*, Madrid 1993.
- López García, Bernabé, *Implantación e integración de los inmigrantes magrebíes en España*, en: *Íd. (Ed.), Inmigración magrebí en España. El retorno de los Moriscos*, Madrid 1993, págs. 29-136.
- López García, Bernabé, *Marroquíes en España 1991-2001: La confirmación de los perfiles de origen*, en: *García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 251-264.
- López García, Bernabé/Ramírez, Ángeles, *¿España es diferente? Balance de la inmigración magrebí en España*, en: *Migraciones* nº 1 (1997), págs. 41-71.
- López García, Bernabé/Ramírez, Ángeles, *Migración y relaciones hispano-magrebíes. La cooperación, ¿una alternativa al éxodo?*, en: *Vargas Quiroz, Carlos (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo*, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 173-186.
- López Garrido, Diego, *El derecho de asilo*, Madrid 1991.
- López Trigo, Lorenzo, *La migration portugaise en Espagne*, en: *Revue Européenne des Migrations Internationales* 12(1) (1996), págs. 109-119.
- López Trigo, Lorenzo/Prieto Sarro, Ignacio, *Portugueses y Caboverdianos en España*, en: *Estudios Geográficos* 54/1993, nº 210, págs. 75-96.

- Lora-Tamayo D'Ocon, Gloria, Extranjeros en España en 1991, en: Estudios Geográficos 57, nº 222 (1996), págs. 67-92.
- Lora-Tamayo D'Ocon, Gloria, Valor de la inmigración extranjera en España, en: Espacio, Tiempo y Forma, Serie 6, Geografía, vol. 7 (1994), págs. 83-134.
- Losada Campo, Teresa, Las migraciones magrebíes y Europa, en: El Magreb y una nueva cultura de la paz, ed. por Gobierno de Aragón, Zaragoza 1993, págs. 121-131.
- Losada, Teresa, La ley de extranjería y la situación de los marroquíes en España, en: Encuentro islamo-cristiano nº 167 (1986), págs. 2-7.
- Losada, Teresa/Mechbal, Yamal Eddine, Los condenados de la tierra. Trabajadores marroquíes en España, en: Encuentro islamo-cristiano, nº 134 (1983), págs. 2-14.
- Lucas Fernández, Francisco, Régimen jurídico del establecimiento de extranjeros, en: Problemas de la Adhesión de España a las Comunidades Europeas, Oviedo 1979, págs. 153-191.
- Macías Hernández, Antonio M., Un siglo de emigración canaria, 1830-1930, en: Sánchez-Albornoz, Nicolás (Ed.), Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930, Madrid 1988, págs. 166-202.
- Malgesini, Graciela, Dilemas de la movilidad: inmigración y refugiados en España y la CE, en: Aguirre, Mariano (Ed.), Anuario CIP 1992-1993. Retos del fin de siglo. Nacionalismo, migración medio ambiente, Barcelona/Madrid 1993, págs. 235-257.
- Malgesini, Graciela/Fischer, Martina, 'Der Tod ist besser als das Elend'. Spanien und das Mittelmeer als Schleuse für die Einwanderung aus dem Süden, en: Fischer, Martina (Ed.) Fluchtpunkt Europa. Migration und Multikultur, Frankfurt a.M. 1998, págs. 65-89
- Malgesini, Graciela/Giménez, Carlos, Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad, Madrid 1997.
- Maluquer Margalef, Elisabeth, La Generalitat de Catalunya, en: II Informe sobre inmigración y trabajo social, ed. por Diputació de Barcelona, Barcelona 1997, págs. 273-277.
- Mancho, Santiago, Emigración y desarrollo español, Madrid 1978.
- Manjón Manjón, José R./Núñez González, María (Ed.), Código de migraciones. Nacionales en el exterior y extranjeros en España. Textos internacionales, acuerdos bilaterales, derecho social comunitario y legislación interna, vol. 1, (2ª ed.), Madrid 1997.
- Marie, Claude-Valentine, Die EG-Mitgliedstaaten und die Zuwanderung 1993. Entschlossenheit zu Restriktionen (Arbeitsdokument). Zusammenfassender Bericht des Informationsnetzes über die Zuwanderung in Europa aus Drittstaaten (Rimet), Luxemburg 1996.

- Marks, Michael P., *The Formation of European Policy in post-Franco Spain: The Role of Ideas, Interests, and Knowledge*, Aldershot 1997.
- Márquez Macías, Rosario, *La emigración española a América (1765-1824)*, Oviedo 1995.
- Marquina Barrio, Antonio, *Las relaciones de España con los estados del Magreb 1975-1996*, en: Tusell, Javier/Avilés, Juan/Pardo, Rosa (Ed.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid 2000, págs. 511-546.
- Marquina, Antonio, *El lento proceso de elaboración de una política de inmigración común en la Unión Europea*, en: Íd. (Ed.), *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Madrid 1997, págs. 91-121.
- Martí Bufill, Carlos, *Nuevas soluciones al problema migratorio*, Madrid 1955.
- Martín Corrales, Eloy, *De las galeotas corsarias a las pateras del Estrecho: La influencia del pasado en la imagen de los musulmanes y magrebíes en España*, en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 94/9 (2001) <Online [<http://www.ub.es/geocrit/sn-94-9.htm>] (10/06/2002)>.
- Martín Fernández, Consuelo/Romano, Vicente, *La emigración cubana en España*, Madrid 1994.
- Martín Rojo, Luisa/van Dijk, Teun A., "There was a problem, and it was solved!": legitimating the expulsion of 'illegal' migrants in Spanish parliamentary discourse, en: *Discourse & Society* 8 (1997), págs. 523-566.
- Martínez Atienza, Gorgonio, *Ley y reglamento de extranjería. Disposiciones normativas, jurisprudencia y comentarios doctrinales*, Madrid 1996.
- Martínez Atienza, Gorgonio, *Ley y reglamento de extranjería. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Concordada con la ley de 1985 y el reglamento de 1996. Disposiciones normativas, jurisprudencia y comentarios doctrinales*, Madrid 2000.
- Martínez Cachero, Luís Alfonso/Vázquez Mateo, Felipe, *Actualidad de la emigración española. Comentarios a la Ley de Ordenación de la Emigración española, de 3 de mayo 1962*, Madrid 1964.
- Martínez Shaw, Carlos, *La emigración española a América (1492-1824)*, (Cruzar el Charco, vol. 11), Colombres (Asturias) 1994.
- Martínez Veiga, Ubaldo, *El Ejido. Discriminación, exclusión social y racismo*, Madrid 2001.
- Martínez Veiga, Ubaldo, *La competición en el mercado del trabajo entre inmigrantes y nativos*, en: *Migraciones* nº 3 (1998), págs. 9-30.
- Martínez Veiga, Ubaldo, *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Madrid 1997.
- Massey, Douglas S., *International Migration at the Dawn of the Twenty-first Century: The Role of the State*, en: *Population and Development Review* 25 (1999), págs. 303-322.

- Massey, Douglas S., *Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis*, en: Hirschman, Charles/Kasinitz, Philip/DeWind, Josh (Ed.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York 1999, págs. 34-52.
- Massey, Douglas/et al., *Theories of International Migration. A Review and Appraisal*, en: *Population and Development Review* 19, (1993), págs. 431-466.
- Matzka, Manfred/Wolfslehner, Doris (Ed.), *Europäische Migrationspolitik*, vol. 2: *Umfassende Dokumentation der Europäischen Union im Bereich der Zuwanderungspolitik*, Wien 1999.
- Mayeur, Carolina, *Discursos y prácticas migratorias: contradicciones, hipocresías y efectos perversos de las políticas actuales*, en: *Migraciones* 2 (1997), págs. 9-26.
- Méndez-Lago, Mónica/Martínez, Antonia, *Political Representation in Spain: An Empirical Analysis of the Perception of Citizens and MPs*, en: *The Journal of Legislative Studies* 8 (2002), págs. 63-90.
- Mendoza, Cristóbal, *Foreign Labour Immigrations in High-unemployment Spain: The Role of African-born Workers in the Girona Labour Market*, en: King, Russell/Black, Richard (Ed.), *Southern Europe and the New Immigrations*, Brighton 1997, págs. 51-74.
- Mendoza, Cristóbal, *Inmigración africana y agricultura en España: el caso de la provincia de Girona*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Menéndez Alarcón, Antonio, *La emigración asturiana a la República Dominicana*, Oviedo 1993.
- Merino Hernando, Asunción, *La inmigración peruana a España: Motivos, momentos y formas de ingreso en los noventa*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Meyers, Eytan, *The Causes of Convergence in Western Immigration Control*, en: *Review of International Studies* 28 (2002), págs. 123-141.
- Meyers, Eytan, *Theories of International Migration Policy — A Comparative Analysis*, en: *International Migration Review* 34 (2000), págs. 1245-1282.
- Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid 1985.
- Ministerio de Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 1995*, Madrid 1995.
- Ministerio de Asuntos Sociales, *Plan para la integración de los inmigrantes*, Madrid 1995.
- Ministerio de Asuntos Sociales/Dirección General de Migraciones (Ed.), *Guía práctica para el retorno*, Madrid 1995.
- Ministerio de Justicia e Interior, *Anuario Estadístico de Extranjería 1993*, Madrid 1994.

- Ministerio de Justicia e Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1994, Madrid 1995.
- Ministerio de Trabajo (Ed.), Emigración y justicia social. La nueva Ley de Emigración, Madrid 1971.
- Ministerio de Trabajo (Ed.), Política española de la emigración, Madrid 1961.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Ed.), Guía para el retorno, Madrid 1999.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1996, Madrid 1997.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1998, Madrid 1999.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2000, Madrid 2001.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 2002, Madrid 2002.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informe de evaluación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes 1996, Madrid 1997 (sin publicar, Biblioteca SEIE Informe 1/97).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Ordenación de la Migraciones (Ed.), Segundo mandato del Consejo General de la Emigración, junio 1994-mayo 1998, Madrid 1998.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Trabajo y Migraciones, Contingente 1997 - Memoria, Madrid, diciembre 1996 (sin publicar, SEIE Informe 4/96)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ed.), Españoles en el Reino Unido. Breve reseña 1810-1988, Madrid 1989.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ed.), Guía de la nacionalidad, Madrid 1992.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ed.), Panorama de la emigración española en Europa, Madrid 1986.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Anuario de Migraciones 1993, Madrid 1994.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General de Migraciones (Ed.), El Consejo General de la Emigración, Madrid 1993.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General de Migraciones (Ed.), Programas de actuación en favor de los migrantes 1992, Madrid 1992.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General del Instituto Español de Emigración (Ed.), Guía práctica para el retorno, Madrid 1992.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General del Instituto Español de Emigración (Ed.), Programas de actuación en favor de los emigrantes 1988, Madrid 1990.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General del Instituto Español de Emigración (Ed.), Programas de actuación en favor de los emigrantes 1990, Madrid 1990.
- Ministerio del Interior (Ed.), Presidencia española de la Unión Europea en materia de asilo e inmigración. Segundo semestre de 1995, Madrid 1996.

- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1996, Madrid 1997.
- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 1997, Madrid 1998.
- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2000, Madrid 2001.
- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico de Extranjería 2001, Madrid 2002.
- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1998, Madrid 1999.
- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1999, Madrid 2000.
- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2000, Madrid 2001.
- Ministerio del Interior, Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2001, Madrid 2002.
- Ministerio del Interior, Balance 2000 — Protección Civil, Madrid 2000.
- Ministerio del Interior, Balance 2001 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid 2002.
- Ministerio del Interior, Balance 2002 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid 2002.
- Ministerio del Interior, El funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería y de sus comisiones delegadas desde su constitución, Madrid 1996.
- Ministerio del Interior, Memoria de la Oficina de Asilo y Refugio 1998, Madrid [1999].
- Mintzel, Alf, Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika. Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Passau 1997.
- Miquel Calatayud, José Antonio, Estudios sobre extranjería, Zaragoza 1987.
- Molino Núñez, María del Carmen del, La nacionalidad y la emigración, en: Revista de Derecho Privado 76 (1992), págs. 432-450.
- Monclús Masó, Marta, La expulsión del extranjero como sanción penal encubierta, en: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, nº 94/34 (2001) <Online [<http://www.ub.es/geocrit/sn-94-34.htm>] (10/06/2002)>.
- Montalbán Carrasco, Juan Francisco, El futuro de la evaluación en España, en: Alonso, José Antonio/Mosley, Paul (Ed.), La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda, Madrid 1999, págs. 269-277.
- Morales Lezcano, Víctor (Ed.), Inmigración africana en Madrid. Marroquíes y guineanos (1975-1990), Madrid 1993.
- Morán, Fernando, España en su sitio, Barcelona 1990.
- Morata, Francesc, Spain: Modernization through Integration, en: Hanf, Kenneth/Soetendorp, Ben (Ed.), Adapting to European Integration. Small States and the European Union, London 1998, págs. 100-115.

- Moreno Fuentes, Francisco Javier, Immigration Policies in Spain: Between External Constraints and Domestic Demand for Unskilled Labour, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Moreno, Luis, La federalización de España. Poder político y territorio, Madrid 1997.
- Mörner, Magnus, La emigración española al Nuevo Mundo antes de 1810. Un informe del estado de la cuestión, en: Anuario de Estudios Americanos 32 (1975), págs. 43-131.
- Mörner, Magnus, Migraciones a Hispanoamérica durante la época colonial, en: Anuario de Estudios Americanos. Suplemento 48 nº 2 (1991), págs. 3-25.
- Myro Sánchez, Rafael, La evolución de la economía española a través de sus principales magnitudes agregadas, en: García Delgado, José Luís (Ed.), España, economía, 6ª edición aumentada y actualizada, Madrid 1993, págs. 1219-1252.
- Nack, Beatrix, Die Hispanidad als ideologische Grundlage franquistischer Migrationspolitik gegenüber der überseeischen Auswanderung, en: Migrationsforschung 23 (1990), págs. 75-79.
- Nack, Beatrix, Untersuchungen zur Migrationspolitik des spanischen Staates in der Zeit des Franco-Regimes - Rostock, Diss. phil. 1988.
- Nack, Beatrix, Zum Zusammenhang von Migrations- und Wirtschaftspolitik in der Zeit des Franco-Regimes, en: Migrationsforschung 25 (1991), págs. 46-60.
- Nair, Sami, Rapport de Bilan et d'Orientation sur la Politique de Codéveloppement Liée aux Flux Migratoires. Paris 1997 <Online [<http://www.ladocumentation-francaise.fr/brp/notices/984000139.shtml>] (28/11/2002)>.
- Navarro López, Manuel, El contexto socioeconómico de la emigración continental española (1945-1975), en: Garmendía, José A. (Ed.), La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno, Madrid 1981, págs. 15-41.
- Newland, Kathleen, Migration as a factor in development and poverty reduction, en: Migration Information Source, 01/06/2003 <Online [<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=136>] (03/03/2003)>.
- Niehus, Gerlinde Freia, Außenpolitik im Wandel. Die Außenpolitik Spaniens von der Diktatur Francos zur parlamentarischen Demokratie, (Editionen der Iberoamericana, Reihe III, Monographien und Aufsätze, 29), Frankfurt am Main 1989.
- Niessen, Jan, The European Union's Migration and Asylum Policies, en: Guild, Elspeth, The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union. Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusions, Den Haag 1996, págs. 3-63.
- Norambuena, Carmen/Bravo, Guillermo, Política y legislación inmigratoria en Chile, 1830-1930, en: Revista de Historia de América 109 (1990), págs. 69-128.

- Núñez Villaverde, Jesús A./Hernando de Larramendi, Miguel, *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb (1982-1995)*, Madrid 1996.
- Ochoa de Michelena, Carmen, *La inmigración hacia España de los naturales de países terceros a la CEE: un nuevo fenómeno*, en: *Política y Sociedad* 12 (1993), págs. 97-120.
- OECD, *2001 Development Co-operation Report*, Paris 2001.
- OECD, *Migration and Development. New Partnerships for Co-operation*, Paris 1994.
- OECD, *Migration, growth and development*, Paris 1978.
- OECD, *OECD in figures. 2000 edition. Statistics on the member countries*, Paris 2000.
- OECD, *The Future of Migration*, Paris 1987.
- OECD, *Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) 1999 edition*, Paris 1999.
- OECD, *Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) 2001 edition*, Paris 2001.
- Oliván, Fernando, *El extranjero y su sombra. Crítica del nacionalismo desde el derecho de extranjería*, Madrid 1998.
- Oliván, Fernando/et al., *Los vicios en extranjería. Una mirada irónica sobre la vieja ley de extranjería y otras normas*, (Cuadernos de Extranjería, 2), Madrid 2000.
- Olsen, Johan P., *The many faces of Europeanization*, (ARENA Working Paper, WP 01/2), Oslo 2001 <Online [http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm]>.
- Oñate, Pablo, *Congreso, grupos parlamentarios y partidos*, en: Martínez, Antonia (Ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid 2000, págs. 95-139.
- Oporto del Olmo, Antonio, *Emigración y ahorro en España 1959-1986*, Madrid 1992.
- Ortiz-Arce de la Fuente, Antonio, *La extranjería no comunitaria en el marco de la Comunidad Económica Europea: Hacia la configuración de una política migratoria comunitaria y el reforzamiento de los controles exteriores*, en: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 12 (1992), págs. 207-231.
- Ortiz-Arce, Antonio, *La cobertura convencional de la emigración española a Europa Oeste*, en: Cases Méndez, José Ignacio (Ed.), *Emigración y constitución*, Madrid 1983, págs. 291-311.
- Oso, Laura, *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*, Madrid 1998.
- Österreichische Ratspräsidentschaft, *Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik*, Brüssel 1998 (9809/2/98, REV 2, LIMITE, CK4 27, ASIM 170).

- Pajares Alonso, Miguel, Inmigración y políticas de integración social, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias)*, Granada 2002, págs. 527-534.
- Pajares, Miguel, *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil*, Madrid 2000.
- Pajares, Miguel, *La inmigración en España. Retos y propuestas*, Barcelona 1998.
- Palazón Ferrando, Salvador, *La emigración española a Latinoamérica (1946-1990). Reanudación y crisis de un flujo secular*, en: *Estudios Geográficos* 54/1993, nº 210, págs. 97-128.
- Palazón Ferrando, Salvador, *La emigración española asistida a Latinoamérica 1968-1990*, en: *Investigaciones Geográficas* 11/1993, págs. 209-221.
- Palazón Ferrando, Salvador, *Latinoamericanos en España (1981-1994). Aproximación a un fenómeno migratorio reciente*, en: *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 11, nº 32 (1996), págs. 179-210.
- Papademetriou, Demetrios G., *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*, (International Migration Policy Program 5), Washington, D.C. 1996.
- Parra Luna, Francisco, *La emigración española en Francia 1962-1977*, Madrid 1981.
- Parsdorfer, Christine, *La politique méditerranéenne de l'UE*, en: *Développement et Coopération*, nº 3 (mayo-junio 1998), págs. 12-14.
- Partido Popular, *El compromiso del centro. Elecciones Generales 2000*, Madrid 2000.
- Partido Socialista Obrero Español, *Programa Electoral. Elecciones Generales 2000*, Madrid 2000.
- Partido Socialista Obrero Español, *Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000*, Madrid 23/03/2001.
- PASS, *Mapa de trabajadores extranjeros en situación irregular en España*, Madrid 1990.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, *La elaboración de la constitución de 1978*, (*Estudios Políticos*, 31), Madrid 1988.
- Pedreño Cánovas, Andrés, *Construyendo la 'Huerta de Europa': Trabajadores sin ciudadanía y nómadas permanentes en la agricultura murciana*, en: *Migraciones* nº 5 (1999), págs. 87-120.
- Pedreño, Andrés/Castellanos, Mari Luz/Alzamora, Miguel Ángel, *Inmigración y gestión empresarial de la mano de obra*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.

- Pérez Leira, Lois, El retorno: un fenómeno a debate, en: Izquierdo Escribano, Antonio/Álvarez Silvar, Gabriel, Políticas de retorno de emigrantes, (Cursos, congresos e simposios, vol. 33), A Coruña 1997, págs. 215-221.
- Pérez Vera, Elisa, El sistema español de doble nacionalidad, en: Cases Méndez, José Ignacio (Ed.), Emigración y constitución, Madrid 1983, págs. 71-90.
- Pérez Vera, Elisa/Abarca Junco, Paloma, Artículo 13 - Extranjería, en: Alzaga Villaamil, Óscar (Ed.), Comentarios a la Constitución española de 1978, vol. 2 Artículos 10 a 23, Madrid 1997, págs. 183-209.
- Pérez Vera, Elisa/Abarca Junco, Paloma, Artículo 13.4, en: Alzaga Villaamil, Óscar (Ed.), Comentarios a la Constitución española de 1978, vol. 2 Artículos 10 a 23, Madrid 1997, págs. 227-240.
- Pérez Vera, Elisa/Rodríguez Carrión, Alejandro J., Comentario introductorio al Capítulo I del Título I de la Constitución — De los españoles y extranjeros (Arts. 11 a 13), en: Alzaga Villaamil, Óscar (Ed.), Comentarios a la Constitución española de 1978, vol. 2 Artículos 10 a 23, Madrid 1997, págs. 109-124.
- Pérez-Prendes y Muñoz-Arraco, J.M., El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo. Un estudio histórico-jurídico, (Cruzar el Charco), Colombres (Asturias) 1993.
- Peter, Matthias/Schröder, Hans-Jürgen, Einführung in das Studium der Zeitgeschichte, Paderborn 1994.
- Philip, Alan Butt, European Union Immigration Policy? Phantom, Fantasy or Fact, en: Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Ed.), The Politics of Immigration in Western Europe, Ilford 1994, págs. 168-191.
- Piore, Michael J., Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies, Cambridge 1979.
- Piore, Michael J., The Dual Labor Market: Theory and Implications, en: Gordon, D.M., (Ed.) Problems in Political Economy, Lexington/MA 1971, págs. 90-94.
- Poliakov, León, Geschichte des Antisemitismus, vol. 4 — Die Marranen im Schatten der Inquisition, Worms 1981.
- Portes, Alejandro, Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities, en: Hirschman, Charles/Kasinitz, Philip/DeWind, Josh (Ed.), The Handbook of International Migration: The American Experience, New York 1999, págs. 21-33.
- Powell, Charles T., Algunas observaciones sobre el parlamentarismo español contemporáneo, en: Martínez, Antonia (Ed.), El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento, Madrid 2000, págs. 419-443.
- Powell, Charles, Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989, en: Tusell, Javier/Avilés, Juan/Pardo, Rosa (Ed.), La política exterior de España en el siglo XX, Madrid 2000, págs. 413-453.
- Powell, Charles, España en democracia, 1975-2000, Barcelona 2001.

- Prada, Miguel Ángel de, España, de país de emigración a país de inmigración, en: Roque, María Àngels (Ed.), *Els moviments humans en el Mediterrani Occidental: simposium internacional*, Barcelona 1990, págs. 209-241.
- Prego, Victoria, *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de gobierno de la democracia*, Barcelona 2000.
- Presidencia Española de la Unión Europea, *Objetivos en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior*, [Madrid 2002].
- Puig de la Bellacasa, Fernando, Política española de extranjería en el marco europeo, en: *Itinera. Anales de la Fundación Paulino Torras Domènech 1991-1992*, Barcelona 1993, págs. 14-21.
- Pumares, Pablo/et al., *El futuro del Poniente Almeriense. Situación, actitudes y perspectivas tras los acontecimientos de febrero 2000*, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Puyol Antolín, Rafael, *Emigración y desigualdades regionales en España*, Madrid 1979.
- Radaelli, Claudio M., *Wither Europeanization. Concept Stretching and Substantive Change*, en: *European Integration Online Papers (EioP) 4 (2000) n° 8* <Online [<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>] (17/05/2001)>.
- Ramírez, Ángeles, *Migraciones, género e Islam. Mujeres marroquíes en España*, Madrid 1998.
- Ramírez, Manuel, *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional*, (Estudios políticos, 34), Madrid 1989.
- Ramos, Juan Antonio/Bazaga, Isabel/Delgado, Leticia/Del Pino, Eloísa, *La política para la integración social de los inmigrantes: Una perspectiva intergubernamental*, Madrid 1998.
- Remiro Brotons, Antonio, *Ceuta, Melilla, représentations espagnoles et marrocaïnes*, en: *Hérodote n° 94 (1999)*, págs. 54-76.
- Remiro Brotons, Antonio, *Política exterior y de seguridad de España 1995*, en: *Fundación CIDOB (Ed.), Anuario Internacional CIDOB 1995*, Barcelona 1996.
- Rengifo Calderón, Álvaro, *Emigración y economía*, Madrid 1966.
- Rengifo Calderón, Álvaro, *La emigración a Iberoamérica. Factor de desarrollo*, Madrid 1966.
- Rengifo Calderón, Álvaro, *La emigración española a Alemania*, Madrid 1966.
- Renner, Günter, *Ausländerrecht in Deutschland. Einreise und Aufenthalt*, München 1998.
- Renner, Günther, *Asyl- und Ausländerrechtsreform 1993*, en: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 13 (1993)*, págs. 118-128.
- Reyneri, Emilio/Baganha, Maria, *Migration and the Labour Market in Southern Europe*, en: *IMIS-Beiträge 17 (2001)*, págs. 33-53.

- Rhein, Eberhard, Die Europäische Union und der Mittelmeerraum, en: Weidenfeld, Werner (Ed.), Europa-Handbuch, Bonn 2002, págs. 700-715.
- Riquelme, Fernando, La cooperación bilateral España-África, en: Vargas Quiroz, Carlos (Ed.), África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo, (Documentos y Estudios 78), Madrid 1993, págs. 75-83.
- Risse, Thomas/Green Cowles, Maria/Caporaso, James, Europeanization and Domestic Change: Introduction, en: Green Cowles, Maria/Caporaso, James/Risse, Thomas (Ed.), Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca 2001, págs. 1-20.
- Rivas, Ernesto, Asilo y refugio, en: Migraciones: tópicos y realidades, ed. por Federación Sindical de Administración Pública -CC.OO., Madrid 1995, págs. 35-44.
- Ródenas Calatayud, Carmen, Emigración exterior y mercado de trabajo en España (1960-1985), en: Exils et migrations ibériques au XX siècle nº 3-4 (1998), págs. 139-154.
- Ródenas Calatayud, Carmen, Emigración y economía en España (1960-1990), Madrid 1994.
- Rodríguez de Valcárcel, Carlos María, Aspectos de la emigración española a Hispanoamérica, Madrid 1958.
- Rodríguez Jiménez, José Luís, El discurso xenófobo en España: La renovación de la extrema derecha a la búsqueda del voto xenófobo, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Rodríguez Rodríguez, Vicente (Ed.), Los inmigrantes europeos jubilados en Andalucía, Madrid 1998.
- Rodríguez Rodríguez, Vicente, Los polacos en España: de refugiados a inmigrantes, en: Estudios Geográficos 56/1995, nº 220, págs. 521-546.
- Rodríguez Rodríguez, Vicente/Casado Díaz, María Ángeles, Residentes extranjeros de edad en España, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Rodríguez, Vicente/Fernández-Mayorales, F./Rojo, F./Abellán, A., European Retirement Migration to the Costa del Sol (Spain), Madrid 1996.
- Romero Valiente, Juan Manuel, La migración dominicana hacia España: Factores condicionantes, evolución y desarrollo, documento presentado en el II Congreso sobre la inmigración en España "España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo", Madrid 5-7/10/2000.
- Ronzani, Silvio, Arbeitskräftewanderung und gesellschaftliche Entwicklung. Erfahrungen in Italien, in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, Königstein/Ts. 1985.
- Roque, Maria Àngels (Ed.), Els moviments humans en el Mediterrani Occidental: simpòsium internacional, Barcelona 1990.

- Rosón Alonso, Antonio-Gabriel, Un decenio de cooperación española al desarrollo, en: Calduch, Rafael (Ed.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid 1994, págs. 335-367.
- Rozenberg, Danielle, El "Regreso" de los judíos a España. Una minoría en el proceso democrático, en: *Política y Sociedad* 12 (1993), págs. 89-95.
- Rubio, Javier, *La emigración española a Francia*, Barcelona 1974.
- Ruiloba Alvariño, Julia, Procedimiento sancionador, en: Adroher Biosca, Salomé/Charro Baena, Pilar (Ed.), *La inmigración. Derecho español e internacional*, Barcelona 1995, págs. 433-556.
- Ruíz Baudrihay, Jaime, La reagrupación familiar en España y la Unión Europea, en: Aragón Bombín, Raimundo/et al., *Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España*, (Itinera Cuadernos nº 6), Barcelona 1994, págs. 76-84.
- Ruiz de Huidobro, José M.^a, El régimen legal de la inmigración en España: El continuo cambio, en: *Migraciones* nº 9 (2001), págs. 69-103.
- Ruiz de Huidobro, José M.^a, La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su desenfoque jurídico, en: *Migraciones* nº 7 (2000), págs. 57-88.
- Ruiz de Huidobro, José M.a, Notas sobre el proceso de reforma legislativa en materia de extranjería e inmigración, en: *Migraciones* nº 4 (1998), págs. 275-297.
- Sagarra Trias, Eduard/et al., *El trabajador extranjero y la regulación de 1991*, (Itinera Cuadernos nº 1), Barcelona 1991.
- Sainz de la Peña, José Antonio, La política de inmigración en España, en: Marquina, Antonio, (Ed.) *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y diplomacia preventiva*, Madrid 1997, págs. 123-188.
- Sánchez Agesta, Luís, Eficacia de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidas en la Constitución en el marco de la emigración española, en: Cases Méndez, José Ignacio (Ed.), *Emigración y constitución*, Madrid 1983, págs. 17-49.
- Sánchez Alonso, Blanca, *Las causas de la emigración española, 1880-1930*, Madrid 1995.
- Sánchez López, F., *Emigración española a Europa*, Madrid 1969.
- Sánchez-Albornoz, Nicolás (Ed.), *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid 1988.
- Sánchez-Albornoz, Nicolás, Medio siglo de emigración masiva de España hacia América, en: Íd. (Ed.), *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid 1988, págs. 13-32.
- Santaolalla Gadea, Francisco/Martínez Lage, Santiago, Spanish Accession to the European Communities. Legal and Constitutional Implications, en: *Common Market Law Review* 23 (1986), págs. 11-37.

- Santel, Bernhard, Italien und Spanien: Einwanderung zwischen Abwehr und Normalität, en: Bade, Klaus J. (Ed.), Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, nº 4), Osnabrück 2001, págs. 105-115.
- Santel, Bernhard, Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik, Opladen 1995.
- Santos Arnau, Lidia, De nuevo sobre el trabajador extranjero y la regularización de 1991, (Itinera Cuadernos nº 5), Barcelona 1993.
- Santos Arnau, Lidia, Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros, en: Tapinos, Georges Ph. (Ed.), Inmigración e integración en Europa, Barcelona (Fundación Paulino Torras Domènech) 1993, págs. 91-125.
- Santos Arnau, Lidia, Reflexiones sobre el estudio "De nuevo sobre el trabajador extranjero y la regularización de 1991", en: Aragón Bombín, Raimundo/et al., Regularización de trabajadores y reagrupación familiar de inmigrantes extranjeros en España, (Itinera Cuadernos nº 6), Barcelona 1994, págs. 8-10
- Sarcinelli, Ulrich, Massenmedien und Politikvermittlung. Eine Problem- und Forschungsskizze, en: Wittkämper, Gerhard W. (Ed.), Medien und Politik, Darmstadt 1992, págs. 37-62.
- Sassen, Saskia, Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization, New York 1996.
- Schieffer, Martin, Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung, (Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes-Rechtswissenschaften, vol. 17), Baden-Baden 1998.
- Schlikker, Michael, artículo "Ausländerrecht", en: Schmalz-Jacobsen, Cornelia/Hansen, Georg (Ed.), Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland, Bonn 1997, págs. 187-189.
- Schmidt, Siegmund, Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern?, en: Aus Politik und Zeitgeschichte B 19/20 (2002), págs. 29-37.
- Schömmel, Marcus, Una reflexión acerca de los créditos FAD y la cooperación al desarrollo, en: Información Comercial Española nº 702 (1992), págs. 160-172.
- Schultze, Rainer-Olaf, artículo "Staat", en: Nohlen, Dieter (Ed.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001, págs. 476-477.
- Schulz, Gerhard, Einführung in die Zeitgeschichte, Darmstadt 1992.
- Serrano Alberca, José Manuel, Artículo 13, en: Garrido Falla, Fernando (Ed.), Comentarios a la Constitución, Madrid 1980, págs. 159-178.
- Serrano Carvajal, José, La emigración española y su régimen jurídico, Madrid 1966.
- Silva, Hernán Asdrúbal (Ed.), Legislación y política inmigratoria en el Cono Sur de América: Argentina-Brasil-Uruguay, (Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Serie Inmigración, vol. 3), México 1987.

- Simon, Gildas, Migration in Southern Europe: An Overview, en: OECD, The Future of Migration, Paris 1987, págs. 258-291.
- Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería. Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados, en: Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 11 (1991), págs. 263-273.
- Solanes Corella, Ángeles, El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia, Madrid 2001.
- Solanes Corella, Ángeles, Los procesos extraordinarios de regulación de inmigrantes: algunas alternativas, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 579-588.
- Solanes Corella, Ángeles, Una respuesta al rechazo racista de la inmigración: la interculturalidad, en: Anuario de Filosofía del Derecho (Nueva Época) 15 (1998), págs. 123-136.
- Solé Puig, Carlota, La integración socio-cultural de los inmigrantes en Cataluña, Madrid 1981.
- Solé Puig, Carlota, La irregularidad laboral de la inmigración extracomunitaria, en: Migraciones nº 1 (1997), págs. 7-40.
- Solé-Tura, Jordi, La igualdad de los emigrantes con los demás españoles, en: Cases Méndez, José Ignacio (Ed.), Emigración y constitución, Madrid 1983, págs. 51-70.
- Sorel, Andrés, 4.º Mundo. Emigración española a Europa, Madrid 1974.
- Soriano, Francisco/Galán, Fernando, Inmigración y sindicalismo: los CITEs, en: Cuadernos de Relaciones Laborales nº 10 (1997), págs. 119-129.
- SOS Racismo, El Ejido, racismo y explotación laboral. Balance de un año después (febrero 2000-febrero 2002), Barcelona 2001.
- Souviron Morenilla, José María, Notas para una ley de Extranjería, (Cuadernos de Documentación, 37), Madrid 1980.
- Soysal, Yasemin N., Immigration and the Emerging European Polity, en: Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A. (Ed.) Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-making, London 1993, págs. 171-186.
- Soysal, Yasemin N., Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, Chicago 1994.
- Steinbach, Peter, Geschichte und Politik — nicht nur ein wissenschaftliches Verhältnis, en: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28 (2001), págs. 3-7.
- Stetter, Stephan, Regulating Migration: Authority Delegation in Justice and Home Affairs, en: Journal of European Public Policy 7 (2000), págs. 80-103.
- Tamames, Ramón, La economía española 1975-1995, Madrid 1995.
- Tamayo Sáez, Manuel/Delgado Godoy, Leticia, La definición del problema de la inmigración en España, Madrid 1998.

- Tapinos, Georges, Europa entre la inmigración y la cooperación al desarrollo, (Itinera Cuadernos nº 4), Barcelona 1992.
- Taschner, Hans Claudius, Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Baden-Baden 1997.
- Thiel, Elke, Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken, 5ª ed. complet. renov., Opladen 1998.
- Thränhardt, Dietrich (Ed.), Europe. A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective, 2ª ed., Münster 1996.
- Tiscar, Ramón, Coordinadora europea a asociaciones de emigrantes, en: Domínguez, José Luís/Ruiz de Velasco, Pilar (Ed.), Emigración y mercado común, Madrid 1985, págs. 171-174.
- Tomei, Verónica, Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen, (Forum Migration 3), Bamberg 1997.
- Tomei, Verónica, Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa, (Forum Migration 6), Stuttgart 2001.
- Tomei, Verónica, Migrationspolitische und europapolitische Perspektiven des Schengener Abkommens, in Heckmann, Friedrich/Tomei, Verónica (Ed.), Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages, (Forum Migration 2), Bamberg 1996, págs. 89-98.
- Tornos, Andrés, La investigación sobre migraciones en España, Madrid 2002.
- Tornos, Andrés/Aparicio, Rosa (Ed.), Los peruanos que vienen, Madrid 1997.
- Torreblanca, José I., Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy, (ARENA Working Paper, WP 01/26), Oslo 2001 <Online [http://www.arena.uio.no/publications/wp01_26.htm] (23/08/2002)>.
- Treibel, Annette, Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 2ª ed. complet. renov. y ampl., Weinheim 1999.
- Treviño, Luisa, La política exterior del gobierno socialista hacia Latinoamérica, en: Revista de Estudios Internacionales 6, nº 1 (1985), págs. 111-124.
- Trinidad García, María Luisa, Los acuerdos migratorios bilaterales concluidos por España: Un complejo instrumento para unos resultados escasos, en: García Castaño, F. Javier/Muriel López, Carolina (Ed.), La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada 2002, págs. 493-506.
- Tuchtfeld, Egon, Spanien und der Gemeinsame Arbeitsmarkt, en: Biskup, Reinhold/et al. (Ed.), Spanien und die Europäischen Gemeinschaften, (Beiträge zur Wirtschaftspolitik, vol. 37), Bern/Stuttgart 1982, págs. 131-153.
- Tusell, Javier, Entre el centro y la derecha: El PP, desde la oposición al poder, en: Íd. (Ed.), El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000, Barcelona 2000, págs. 9-40.

- Tusell, Javier, *Historia de España en el siglo XX — IV. La transición democrática y el gobierno socialista*, Madrid 1999.
- Ull Pont, Eugenio, *El Defensor del Pueblo*, en: Fernández Rodríguez, Tomás R. (Ed.), *Lecturas sobre la Constitución Española II*, Madrid 1978, págs. 467-492.
- UNHCR, *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999. Trends in Asylum Applications Lodged in 37, mostly Industrialized Countries*, Genf 2001.
- Unión General de Trabajadores, UGT e inmigración: Un programa sindical. Resolución y documento base, VI Comité confederal, ed. por Secretaría Confederal de Acción Social, Área de Migraciones, Madrid 1993.
- United Nations, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* <Online [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm] (06/06/2002)>.
- Valls, Rafael, *Ideología franquista y enseñanza de la historia en España 1938-1953*, en: Fontana, Josep (Ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona 1986, págs. 230-245.
- Vargas Llosa, Mario, *Salvemos a Cataluña*, en: *El País Digital*, 05/03/2001.
- Vargas Quiroz, Carlos (Ed.), *África, España y la Comunidad Europea. Flujos migratorios y cooperación al desarrollo*, (Fundación Friedrich Ebert, Documentos y Estudios 78), Madrid 1993.
- Vázquez González, Alejandro, *La emigración gallega. Migrantes, transporte y remesas*, en: Sánchez-Albornoz, Nicolás (Ed.), *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid 1988, págs. 80-104.
- Vázquez Mateo, Felipe, *La nueva emigración a Iberoamérica. Ensayo sobre la emigración selectiva*, Madrid 1968.
- Vilar, Juan Bautista, *Emigración española a Argelia (1830-1900). Colonización hispánica de la Argelia francesa*, Madrid 1975.
- Vilar, Juan Bautista/Vilar, María José, *La emigración española a Europa en el siglo XX*, (Cuadernos de Historia), Madrid 1999.
- Vilar, Juan Bautista/Vilar, María José, *La emigración española al Norte de África (1830-1999)*, (Cuadernos de Historia), Madrid 1999.
- Villar, Francisco, *El proceso de autodeterminación del Sahara*, Valencia 1982.
- Vink, Maarten P., *European Immigration Politics (Review Article)*, en: *West European Politics* 25 (2002), págs. 203-210.
- Vink, Maarten P., *Negative and Positive Integration in European Immigration Policies*, en: *European Integration Online Papers (EioP)* 6 (2002) n° 13 <Online [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013.htm>] (22/08/2002)>.
- Watts, Julie R., *Italian and Spanish Labour Leader's Unconventional Immigration Policy Preferences*, en: Baldwin-Edwards, Martin/Arango, Joaquín (Ed.), *Immigrants in the Informal Economy in Southern Europe*, London/Portland 1999, págs. 129-148.

- Watts, Julie R., *Strange Bedfellows: How Spanish Labor Union Leaders and Employers Find Common Ground on Immigration*, en: *Policy Studies Journal* 26 (1998), págs. 657-675.
- Wehler, Hans-Ulrich, *Historische Sozialwissenschaft und Geschichtsschreibung. Studien zu Aufgaben und Traditionen deutscher Geschichtswissenschaft*, Göttingen 1980.
- Weil, Patrick, *Convergences et divergences des politiques de flux*, en: Costa-Lascoux, Jacqueline/Weil, Patrick (Ed.) *Logiques d'états et immigration*, Paris 1992, págs. 63-71.
- Weil, Patrick, *L'Europe a-t-elle une politique de l'immigration?* (Institut de Ciències Polítiques i Socials - WP nº 105), Barcelona 1995.
- Weil, Patrick, *The Transformation of Immigration Policies. Immigration Control and Nationality Laws in Europe. A Comparative Approach*, (EUI Working Paper EUF nº 98/5), San Domenico 1998.
- Weiner, Myron, *Globalization, the Migration Crisis, and Ethnic Conflict*, en: Bade, Klaus J., *Migration — Ethnizität — Konflikt: Systemfragen und Fallstudien*, (IMIS-Schriften, vol. 1), Osnabrück 1996, págs. 43-61.
- Weiner, Myron, *The Global Migration Crisis. Challenge to States and Human Rights*, New York 1995.
- Werth, Manfred (Koord.), *Die Einwanderung aus Drittstaaten in die südlichen Mitgliedsländer der EG. Eine vergleichende Zusammenfassung der Situation in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal*, (Soziales Europa, Suplemento 1/91), Luxemburg 1991.
- Williams, Allan M/King, Russell/Warnes, Tony, *A Place in the Sun: International Retirement Migration from Northern to Southern Europe*, en: *European Urban and Regional Studies* 4 (1997), págs. 115-134.
- Withol de Wenden, Catherine, *Les politiques migratoires en Europe*, en: *Migrations Societé* 1, nº 2 (1989), págs. 9-17.
- Yáñez Gallardo, César, *Cataluña: un caso de emigración temprana*, en: Sánchez-Albornoz, Nicolás (Ed.), *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid 1988, págs. 123-142.
- Yáñez Gallardo, César, *La emigración española a América (siglos XIX y XX). Dimensión y características cuantitativas*, (Cruzar el Charco, vol. 12), Colombres (Asturias) 1994.
- Yáñez-Barnuevo, Juan Antonio/Viñas, Ángel, *Diez años de política exterior del gobierno socialista (1982-1992)*, en: Guerra, Alfonso/Tezanos, José Félix (Ed.), *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista 1982-1992*, Madrid 1992, págs. 85-133.
- Youngs, Richard, *Spain, Latin America and Europe: The Complex Interaction of Regionalism and Cultural Identification*, en: Gillespie, Richard/Youngs, Richard (Ed.), *Spain: The European and International Challenges*, London 2001, págs. 107-128.

- Zolberg, Aristide R., International Migration Policies in a Changing World System, en: Mc Neill, W.H./Adams, R. (Ed.), Human Migration Patterns and Policies, Bloomington 1978, págs. 241-286.
- Zolberg, Aristide R., Matters of State: Theorizing Immigration Policy, en: Hirschman, Charles/Kasinitz, Philip/DeWind, Josh (Ed.), The Handbook of International Migration: The American Experience, New York 1999, págs. 71-93.
- Zolberg, Aristide R., The Next Waves: Migration Theory for a Changing World, en: International Migration Review 23 (1989), págs. 403-430.



MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE LA CIUDADANÍA
ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

ISBN 84-8417-314-4



9 788484 173144